Länsstyrelsen Stockholm

Datum
2021-04-22

Beteckning
101-7741-2021

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning M2020/01926

Sammanfattning

Länsstyrelsen ser positivt på möjligheten att få ge synpunkter på Skogsutredningens betänkande ”Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen” Länsstyrelsen väljer att kommentera vissa avsnitt, delar, i utredningen då materialet är omfattande och spänner över flera områden med komplexa förhållanden.

Länsstyrelsen vill understryka vikten av att utreda vilka kvaliteter skogslandskapet måste ha för att kunna brukas på ett långsiktigt och hållbart sätt. Viktiga förslag i utredningen är den bristanalys och att tillsätta ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald som föreslås och Länsstyrelsen tillstyrker här förslagen.

Länsstyrelsen är kritisk till förslagen om att avveckla nyckelbiotopsinventeringen och nyckelbiotopsregistret.

Länsstyrelsen saknar utvecklade och positiva incitament för att bevara biologisk mångfald i skogsbruket. Det hade varit önskvärt med förslag som innebar att det lönar sig för markägare att värna allmänna intressen som biologisk mångfald, friluftslivsvärden med mera. Vidare bör skogens roll i klimatarbetet, på kort och lång sikt, med dess funktion att ta upp och binda koldioxid samt möjlighet att ersätta fossila bränslen utredas och belysas. Den tätortsnära skogen i länet har en särskilt stor potential för företagande inom besöksnäringen. De tätortsnära skogarna är också en viktig komponent i den gröna infrastrukturen och levererar viktiga ekosystemtjänster.

Övergripande

Bristanalys bra verktyg för avvägning om skogens nyttjande

Ett mycket viktigt underlag för ställningstagande kring hur vi långsiktigt ska kunna nyttja de skogliga resurserna är den bristanalys som utredningen föreslår. Länsstyrelsen tillstyrker här förslaget. Med en bristanalys som grund kan ställningstagande göras hur den samlade resursen skog kan användas. Hållbarhet med koppling till skogen är centralt och frågor finns fortfarande vad gäller principerna för ett hållbart skogsbruk. Som utredningen säger ”*Politiken bör därför utformas med dessa konsekvenser i åtanke och inte med den felaktiga förhoppningen om att skogen räcker till allt*”.

Postadress
Länsstyrelsen Stockholm
Box 22067
104 22 STOCKHOLM

Besöksadress
Regeringsgatan 66

Telefon
010-223 10 00
Fax
010-223 11 10

E-post/webbplats
stockholm@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Nyckelbiotopsinventeringen bör fortgå

Utredningen föreslår att Skogsstyrelsen i sitt tillsynsarbete inte ska registrera nyckelbiotoper och att nyckelbiotopsregistret ska gallras. Länsstyrelsen avstyrker förslagen i denna del.

Skogsstyrelsen har registrerat cirka 480 000 ha nyckelbiotoper, vilket utgör omkring 2% av den produktiva skogsmarksarealen. De har skattat att det finns cirka 630 000 ha oregistrerade nyckelbiotoper varav omkring en tredjedel bedöms ligga inom de största skogsägarnas frivilliga avsättningar. Årligen avverkas omkring 187 000 ha (cirka 0,8% av skogsmarksarealen) och bedömningen är att omkring
2 000 – 3 000 ha utgör oregistrerade nyckelbiotoper. Naturvårdsverket bedömer att en majoritet av arealen befintliga värdefulla skogar utanför avsatta områden kommer att vara helt eller delvis avverkade före 2030. I ljuset av detta menar Länsstyrelsen att det är olyckligt att upphöra med registrering av nyckelbiotoper. Nyckelbiotoper och det tillhörande nyckelbiotopsregistret är viktiga komponenter i näringens och samhällets bevarandearbete som är en del i vår gemensamma strävan för ett hållbart skogsbruk.

I början av 2021 upphörde Skogsstyrelsen med registrering av nyckelbiotoper i samband med handläggning av avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar. Detta tillsammans med en eventuell gallring av nyckelbiotopsregistret innebär att det kommer att ligga på markägarens och näringens ansvar att inte avverka skogar med kvaliteter motsvarande nyckelbiotop. Länsstyrelsen gör bedömningen att det får till följd att skogar med höga naturvärden kommer att avverkas i ökad omfattning.

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning att nyckelbiotopsinventeringen inte har stöd i Skogsstyrelsens myndighetsinstruktion, men anser att det är bra att ett förtydligande sker i Skogsstyrelsens instruktion enligt förslaget.

Att inventera och kartlägga nyckelbiotoper är en viktig del i det gemensamma arbetet att bevara skogens mångfald genom skydd och inom frivilliga avsättningar. Vid naturvärdesinventeringar eller framtagande av andra planeringsunderlag ingår vanligtvis att göra en bedömning och värdering av de värden som inventeras. Som till exempel våtmarksinventeringen, sumpskogsinventeringen med flera. Denna typ av inventeringar är inte att anse som myndighetsbeslut, utan just planeringsunderlag. Länsstyrelsen anser dock, för att skapa rättssäkerhet och förutsägbarhet, att skogsvårdslagstiftningen bör kompletteras med att begreppet nyckelbiotop införs samt ett tydliggörande att ersättning ska kunna utgå om avverkning i nyckelbiotop nekas.

Skogens roll i klimatarbetet

Länsstyrelsen anser att skogens roll i klimatarbetet, på såväl kort som lång sikt, med dess funktion att ta upp och binda koldioxid samt möjlighet att ersätta fossila bränslen bör utredas och belysas. En analys som lämpligen omfattar en omloppstid. Frågan togs upp i den tidigare Vägvalsutredningen (SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid). Däremot föreslog utredningen inga åtgärder,

utan hänvisade till eventuella förslag som *skulle kunna komma* att presenteras i Skogsutredningen och andra pågående processer eller målöversyner. I direktivet för Skogsutredningen hänvisas till att den då ännu pågående Vägvalsutredningen skulle analysera förhållandet mellan ökad användning av skogsråvara och ökad kolinlagring som olika möjligheter för att nå klimatmålen. Länsstyrelsen bedömer att frågan har hamnat mellan stolarna och förslag på hur klimatperspektivet kan hanteras har inte utretts grundligt i någon av de två utredningarna. Länsstyrelsen föreslog i sitt remissvar angående Vägvalsutredningen att en utredning om skogen borde tillsättas med ett helhetsperspektiv på hållbarhet, med tanke på de utmaningar som ligger framför oss. Ett förslag som är relevant även härvidlag.

Satsning på skydd av fjällnära skog

Länsstyrelsen tillstyrker satsningen på bevarande av den fjällnära naturen under förutsättning att även värdefulla skogar i övriga delar av landet skyddas i den utsträckning som erfordras för att nå uppsatta mål. Som till exempel utredningens förslag om nya nationalparker. Stora sammanhängande områden är den viktigaste komponenten för att söka bevara den biologiska mångfalden på landskapsnivå.

Kopplingen till kulturmiljölagen otydlig

Utredningen nämner begrepp som natur- och kulturmiljö, kulturmiljölämningar, kulturlämningar, fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar, men det är oklart vad som avses med dessa begrepp i de olika sammanhang de omnämns. Det är otydligt i utredningen vilka lämningar och miljöer som ska hanteras av Skogsstyrelsen och vilka som ska hanteras av Länsstyrelsen. Kopplingen till länsstyrelserna saknas dessutom helt i utredningen när det gäller kulturmiljöfrågorna.

Ett genomgående problem blir att utredningen inte beskriver vad som gäller enligt kulturmiljölagen. Möjligen hade begreppsförvirringen kunnat underlättats något om det hade funnits ett eget kapitel rörande kulturmiljölagen. Kulturmiljölagen med koppling till fornlämningar omnämns endast kort på sidan 140 samt i en fotnot på sidan 142: *Kulturlämningar i form av fornlämningar har dock en strikt skydd i kulturmiljölagen (1988:950) och är därmed inte en del av den hänsyn som avses i skogsvårdslagen (fotnot 21)*. Om denna fotnot ska tolkas som att fornlämningar inte är en del av kulturmiljöbegreppen i utredningen är dock oklart.

Länsstyrelsen kan konstatera att handläggning av skogliga ärenden enligt kulturmiljölagen berörs av flera av utredningens förslag direkt eller indirekt. Tydligt är också att utredningen berörs av kulturmiljölagen i fråga om samråd och tillstånd.

När det gäller exempelvis föryngringsavverkning preciseras kravet på kunskap att markägaren ska kartlägga de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden och bedöma hur åtgärden påverkar dessa värden samt ange vilken hänsyn som måste tas till dessa värden. Dessutom ska bifogas en karta/kartskiss där de natur- och kulturmiljövärden som berörs av åtgärden framgår. Det framgår dock inte i utredningen vad som avses gällande de kulturmiljövärden som ska redovisas. Det är oklart om ett sådant underlag även omfattar de fornlämningar som berörs av

åtgärden och som omfattas av kulturmiljölagen eller endast de kulturvärden som omfattas av skogsvårdslagen. Eller om dessa värden ska skiljas åt av skogsägaren inför de båda myndigheternas hantering. Det är här viktigt för skogsägaren att veta vilket underlag som ska hanteras av vilken myndighet och vad ett svar från respektive myndighet innebär. Skogsstyrelsen kan och ska exempelvis inte avgöra vilken hänsyn som ska tas till en fornlämning, ex gällande hur nära fornlämning som en markberedning kan ske. Utredningen saknar därmed en tydlighet gällande de ärenden och underlag som ska till Länsstyrelsen och det kan vara svårt för enskilda skogsägare att veta när ett ärende ska till Länsstyrelsen, särskilt då Skogsstyrelsen historiskt ofta skött detta åt skogsägarna. Det är att ställa höga krav på den enskilde markägaren att veta vad som är en fornlämning skyddad enligt kulturmiljölagen och en övrig kulturhistorisk lämning skyddad enligt Skogsvårdslagen.

Om inte hanteringen av kulturlämningar (fornlämningar och övriga kulturhistoriska lämningar i skogsmark) tydliggörs för skogsägarna ser Länsstyrelsen att lagda förslag kan komma att få oönskade effekter för arbetet med skogliga kulturmiljöer på länsstyrelserna, exempelvis vad gäller förslag att lätta upp samråd och tillståndsprocessen. I värsta fall riskerar antalet skador på fornlämningar genererade av skogsbruket att öka.

Nedan följer avsnittsvisa kommentarer

Avsnitt 9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att en oberoende samordnare tillsätts. Samverkan och dialog är viktiga för att gemensamt komma framåt i viktiga och svåra frågor. Det är likaså viktigt med långsiktighet då frågor som rör skog och nyttjande av de skogliga resurserna har lång planeringshorisont. De beslut och vägval vi tar idag får konsekvenser för lång tid framöver. Att tillsätta en nationell samordnare bör således vara med utgångspunkt i ett långsiktigt engagemang med tydlig finansiering, såväl nationellt som regionalt.

Avsnitt 9.5 Regelförenklingar för skogsbruket

Länsstyrelsen har ingen erinran mot att Skogsstyrelsen föreslås göra en översyn av lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och brukningsenhet samt enklare hantering av planterad granskog.

Länsstyrelsen är dock tveksam till att ålder för slutavverkning sänks. En sänkning som kan innebära att avverkning sker innan skogens tillväxt nyttjats på bästa sätt. Inte minst då tillgänglig skogsresurs inte *räcker till* för alla nyttigheter.

Länsstyrelsen delar inte heller utredningens uppfattning om att avreglering av skogsbruk bör ske för tidigare åkermark som planterats med gran. Den planterade skogens, granens, tillväxt bör istället tillvaratas på bästa sätt. Omloppstiden för den gran som planterades under 1960-talet torde i många fall vara nådd och granen är snart redo att avverkas. Därefter anser Länsstyrelsen istället att återbeskogning kan göras med de ambitioner som utredningen beskriver.

Avsnitt 9.7 Klövviltsförvaltning

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning och anser att det är viktigt att söka minska skador orsakade av viltet. Därigenom möjliggörs ett ståndortsanpassat skogsbruk vilket ger förutsättningar för högre produktion, mer variationsrika och motståndskraftiga skogar etc. Länsstyrelsen vill också framhålla att livskraftiga och balanserade viltstammar har potential att bidra till både livskvalitet för många människor och till regional och lokal utveckling. Inte minst i Stockholms län med en betydande besöksnäring. Där kan viltet skapa värde i flera led – för naturupplevelser, friluftsliv och turism, jakt som fritidsintresse eller näring, produktion och förädling av kött och andra produkter. Samtidigt orsakar viltet skador på jord- och skogsbruk och denna målkonflikt ska hanteras på regional nivå

Avsnitt 9.9.1 Ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Ett sådant oberoende, vetenskapligt råd kan på samma sätt som Klimatpolitiska rådet bidra till att utvärdera rådande politik och föreslagna styrmedel, men även bidra till den kunskap som behövs för att föreslå nya åtgärder och analysera framtida behov.

Avsnitt 9.9.2 Kunskap om skogar med höga naturvärden och av viss naturtyp

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att naturliga miljöer i fråga om skog och områden av särskild betydelse för biologisk mångfald i en svensk kontext bör kunna utgöras av skogsbiologiska värdekärnor. Det vill säga som begreppet används i den nationella strategin för formellt skydd av skog. Länsstyrelsen ser även nyttan av att göra en grundinventering av förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald. Det kan ge viktigt underlag för att kunna bedöma hur väl satta målsättningar om bevarande nås. En indelning i klasser ger ett mervärde som underlag i olika planeringssammanhang då prioriteringar behöver göras.

Avsnitt 9.9.6 En bristanalys för biologisk mångfald

Länsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag. En ny och uppdaterad bristanalys är nödvändig för att få en uppfattning om kvarvarande behov av avsättningar av skog för naturvård i det med skogsbruket gemensamma arbetet för att behålla skogens alla värden och därigenom kunna slå fast ett hållbart skogsbruk i Sverige. Det är viktigt att få en uppfattning om vilka kvaliteter skogslandskapet måste ha för att säkra mångfalden. Med en bristanalys som utgångspunkt kan avvägningar och vägval göras.

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

Här vidrör utredningen en mycket central och viktig fråga. Hur mycket får det kosta att bevara biologisk mångfald och de kvaliteter som skogslandskapet måste

ha för att om möjligt vidmakthålla mångfalden? Ambitioner som uttrycks i såväl nationella som internationella mål och målsättningar. Länsstyrelsen anser att principer för ett långsiktigt hållbart skogsbruk bör tas fram. Se även ovan under 9.9.6.

Avsnitt 9.10.3 Skogar med befintliga värden bör prioriteras

Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att skogar med befintliga värden bör prioriteras vid val av områden för bevarandeåtgärder såsom till exempel frivilligt eller formellt skydd. Trots att skogsbrukets frivilliga certifieringssystem har komponenter som ska motverkar att skog med befintligt höga värden avverkas och säljs är Länsstyrelsens erfarenhet att det förekommer relativt frekvent att sådana områden avverkas. Länsstyrelsen delar således utredningens slutsats att avverkning trots allt sker i dessa skogar pekar på vikten av att staten fortsatt, tillsammans med övriga sektorn, tar ansvar för bevarande.

9.11 Ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Länsstyrelsen delar utredningens uttolkning av att Sveriges nationella mål och internationella åtaganden om biologisk mångfald lämpligen bör ske genom ett politiskt beslutsfattande och tydliga mål.

Utredningen beräknar att kostnaden för att formellt skydda den delmängd av värdekärnor som utgörs av registrerade nyckelbiotoper beräknas uppgå till cirka 16 miljarder kronor. Till detta kommer kostnaden för att bevara ännu okända nyckelbiotoper med uppskattningsvis cirka 40 miljarder kronor. Stor del av dessa bedömer utredningen ryms inom de frivilliga avsättningarna. Beloppen för investeringen i att bevara skogens förmåga att behålla de egenskaper som uttrycks i miljömål m.m. kan jämföras med de årliga investeringarna som gjordes inom skogsindustrin 2016 och 2017 som uppgick till 31,5 miljarder kronor (utredningen sid 339).

Länsstyrelsen vill framhålla att klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald (bl.a. till följd av omvandling av och förlust av habitat/miljöer, förlust på grund av klimatförändringar m.m.) är vår samtids stora utmaningar. Att då söka behålla kända och bedömd förekomst av värdekärnor är på såväl kort som lång sikt mer kostnadseffektivt än att behöva restaurera degraderade miljöer.

9.11.4 Handlingsprogrammet bör göra ersättningsmark till en naturlig del av områdesskyddets ersättningssystem

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att ersättningsmark är ett viktigt instrument i naturvårdsarbetet. Det är dock ofta svårt att finna ersättningsmark i närheten av aktuellt område. Förslaget om att utöka Sveaskogs markförsäljningsprogram kan underlätta för markbyten där sådan mark finns.

9.11.5 Handlingsprogrammet bör peka ut de skyddsvärda statliga skogarna som ska avsättas för naturvård

Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att områden med höga naturvärden på statens marker reserveras för bevarande antingen inom ramen för eget ansvar

eller inom formellt skydd där så är lämpligt. Statens samlade skogsinnehav bör användas på väl avvägda sätt för att optimera samhällsnyttan.

Värdet för statens skogar anges som marknadsvärdet för skogsmarken, hektar för hektar. När det gäller statens innehav bör istället värdet för staten utgå från vad berörd skogsmark *avkastar* till staten. Annars kommer kostnaden för staten att övervärderas när det gäller de statsfinansiella konsekvenserna av att skydda skog (eller att tillhandahålla statligt ägd skog för bytesmark).

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

Länsstyrelsen delar utredningens syn på att dialog och öppenhet är viktiga i arbetet med att bilda reservat. Det är gängse arbetsmetod och som befästs och som framgår av nationell och regional strategi för formellt skydd av skog. I huvuddelen av de reservat som bildas i länet tecknas en överenskommelse om intrångsersättning innan beslut tas. Det är ovanligt att områden skyddas formellt utan att markägare och Länsstyrelsen har träffat en överenskommelse.

Länsstyrelsen avstyrker dock arbetssättet att frivillighet normalt ska vara utgångspunkten vid skydd av skog. Balansen skulle i så fall ändras mellan den enskildes intresse att undvika alla inskränkningar och det allmänna intresset av skydd av områden i syfte att nå miljömålen. Dagens ordning fungerar väl och sker i huvudsak på frivillig grund där såväl markägare som Länsstyrelsen kan initiera frågan om skydd av områden.

10.4 Ersättning för naturvård

Länsstyrelsen delar utredningens förslag. Skattefri ersättning blir tydligare och lättare att förstå med avseende på bland annat skattekonsekvenser för markägare som erhåller ersättning än med dagens system. Frågan om ersättningsfond samt periodisering av ersättning är lösningar som ofta efterfrågas i samband med handläggning av ärenden som rör frågor om skydd av natur.

Staten bör även undersöka möjligheten att ta fram ett stimulansprogram för privata skogsägare, i första hand småskogsbrukets marker, i syfte att stimulera till ökat engagemang och deltagande i det gemensamma naturvårdsarbetet. Ett stimulansprogram som ligger i linje med direktivets uppdrag och ambition att föreslå hur incitament för hållbart skogsbruk och en förbättrad legitimitet för den förda skogs- och miljöpolitiken kan skapas.

14.4 Kortare handläggningstider hos Skogsstyrelsen

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag om förkortad samrådstid. Samrådstiden bör i normalfallet vara sex veckor men att det ska vara möjligt för Skogsstyrelsen att medge kortare tid om underrättelsen utgör en fullständig redovisning utan att det som idag krävs särskilda skäl.

Det bör inte vara orimligt med en samrådstid på sex veckor i normalfallet med en naturtillgång som har mellan 50 till 100 år lång planeringshorisont. Årligen görs

omkring 65 000 anmälningar och det torde vara en mycket liten del av dessa där avverkning behöver göras inom en så pass kort tid som tre veckor.

Då kulturmiljölagen inte varit en av förutsättningarna i utredningen när det gäller en halverad handläggningstid, riskerar länsstyrelsernas handläggning av skogliga ärenden där fornlämning berörs försvåra uppfyllandet av intentionerna. Kulturmiljölagen har ingen fastslagen handläggningstid, även om Skogsvårdslagen idag används som påtryckning för att öka på en snabbare handläggning hos länsstyrelserna.

Utredningen menar att om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen förlänga handläggningstiden till åtta veckor. Utredningen konstaterar också att i vissa situationer kan Skogsstyrelsen behöva samråda med annan myndighet, exempelvis avseende förekomst av fornlämningar i det område som berörs av avverkningen (s 873). Detta är en felaktighet eftersom Skogsstyrelsen inte har att eller ska samråda med Länsstyrelsen om fornlämningar. Ett sådant samråd ska enligt kulturmiljölagen ske mellan skogsägare och Länsstyrelsen, särskilt om de skogliga åtgärderna innehåller någon typ av ingrepp som kan skada fornlämning, exempelvis dikning, plantering, markberedning och anlägga en skogsbilväg.

Länsstyrelsen bedömer att det finns en överhängande risk att avsaknad av ett tydliggörande av kulturmiljölagen i utredningen kan leda till en otydlighet från myndigheterna gentemot skogsägarna och en osäkerhet hos skogsägaren om när och hos vilken myndighet ett samråd, anmälan eller ansökan ska göras och vad en sådan ska innehålla.

Beslut om detta yttrande har fattats av Landshövding Sven-Erik Österberg med handläggare Ulf Birgersson som föredragande. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Mathias Wahlsten, landsbygdsdirektör Ulrika Lundberg, samhällsbyggnadsdirektör Åsa Ryding och miljödirektör Johanna Lindgren deltagit.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.