

registrator@skogsstyrelsen.se

## Yttrande över remiss från Skogsstyrelsen angående Frivilliga avsättningar – förslag på system för uppföljning av geografiskt läge, varaktighet och naturvårdskvalitet (2020-1919)

### Sammanfattning

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har i föreliggande remiss utrett hur systemet för uppföljning av frivilliga avsättningar ska kunna förbättras. SLU anser att utredningen ger en bra bakgrund och problembeskrivning. Utredningen beskriver hur det befintliga uppföljningssystemet ska kunna utvecklas och presenterar alternativa förslag där eventuella för- och nackdelar diskuteras.

SLU instämmer i myndigheternas tolkning av uppdraget och anser att genomförande, förankring och metod har varit väl lämpade i relation till uppdraget. Det grundläggande problemet i de tidigare uppföljningarna av frivilliga avsättningar har varit för låg svarsfrekvens bland skogsägare i mellan- och småskogsbruket. Bortfallet är av en storlek som gör det omöjligt att ge en representativ bild av de frivilliga avsättningarna.

SLU instämmer i förslaget att erbjuda en frivillig digital inrapportering av frivilliga avsättningar för samtliga markägare (4.2.1). Med regelbunden digital inrapportering och uppgiftsskyldighet finns möjlighet att komma till rätta med grundproblemen med stora svarsbortfall samt enkätsvar om frivilliga avsättnings varaktighet (där den *faktiska* varaktigheten inte kan skattas), vilket hittills resulterat i icke representativa urval och osäkra skattningar av frivilliga avsättnings *faktiska* geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Förslaget bör samordnas med skogsutredningens förslag om nya flexibla ersättningsformer.

SLU finner förslag 1 om en årlig stickprovsundersökning för enskilda ägare mer ändamålsenligt än förslag 2 (4.2.2). För att kunna erhålla en tillräcklig hög svarsfrekvens utan att införa uppgiftsskyldighet, kommer det att behövas ett starkt stöd från skogsägarrörelsen.

SLU finner huvudförslaget för övriga ägare mest lämpligt och bedömer att uppgiftsskyldighet är nödvändig för att erhålla data av god kvalitet (4.2.3). Skyldighetens lämpliga omfattning bör utredas närmare i relation till ägarnas skogsareal.

SLU instämmer i utredningens förslag som ska möjliggöra en kostnadseffektiv klassning av naturvårdskvalitet och varaktighet (4.2.4). SLU anser att möjligheterna att automatiskt bedöma naturvårdskvalitet med hjälp av fjärranalys och GIS analys är mer begränsade än vad rapporten ger uttryck för.

SLU har stor förståelse för att Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets uppföljning av såväl skogs- som miljö tillståndet haltar då georefererade data för en stor andel av de frivilliga avsättningarna inte öppet tillgängliga. Detta är ju även en nackdel i det strategiska arbetet med områdesskydd generellt där prioriteringsarbetet försvåras av brist på åtkomst. Det är SLU:s bedömning att förslaget på sikt bör kunna minska bristen på åtkomst av geografisk belägenhet, skogstillstånd, bevarandevärde och varaktighet för de frivilligt avsatta arealerna.

För ökad tydlighet kring utredningens viktigaste utgångspunkter och mål samt konkreta förslag på uppföljningssystem så föreslår vi en rad olika ändringar och tillägg.

## Generella synpunkter

Frivilliga avsättningar täcker en nästan lika stor areal på produktiv skogsmark, 1,25 miljoner hektar, som formellt skyddad skog i Sverige (1,40 miljoner hektar, SCB 2020, MI 41 SM 2002). De frivilliga avsättningarna är därför av stor betydelse för bevarande av skogslandskapets natur- och kulturvärden och biologiska mångfald. De utgör även en central komponent inom skogsbrukets certifieringssystem (FSC, PEFC).

God kunskap om de frivilliga avsättningarnas geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet är avgörande för att kunna bedöma deras roll för bevarande av biologisk mångfald och för ett uthålligt skogsbruk. Till skillnad mot den formellt

skyddade skogen är emellertid kunskapsläget betydligt mer bristfälligt för de frivilliga avsättningarna.

Redan nu inrapporterar stora skogsföretag sina frivilliga avsättningar. Detta sker genom att uppdaterade GIS-skikt årligen skickas till Skogsstyrelsen, dvs. läge och omfattning ändras över åren. För forskning, miljöanalys och statistikproduktion skulle det vara värdefullt om GIS-underlagen lagras så att analyser kan göras om hur stor dynamiken är över tiden, t.ex. hur läge, storlek, kvalitet och antal förändras liksom vilka skogstyper som prioriteras under olika tidsperioder. Sådan information har stor vikt vid analyser av tillgång till strukturer av värde för den biologiska mångfalden och för prognoser om framtida tillstånd för olika arter. Sådan lagring bör gälla alla inrapporterade underlag, inte bara de företag som redan nu inrapporterar.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har i föreliggande remiss utrett hur systemet för uppföljning av frivilliga avsättningar ska kunna förbättras. SLU anser att utredningen ger en bra bakgrund och problembeskrivning. Utredningen beskriver hur det befintliga uppföljningssystemet ska kunna utvecklas och presenterar alternativa förslag där eventuella för- och nackdelar diskuteras.

”Dubbelräkning av exempelvis formellt skydd och frivilliga avsättningar ska undvikas” enligt utredningsdirektivet. Denna problematik tas inte upp i remissen. Anledningen till att frågan inte utreds måste förklaras eller så bör utredningen kompletteras med en beskrivning av hur dubbelräkning undviks. Vidare nämner utredningen inledningsvis (avsnitt 2.4) att en mer transparent redovisning av frivilliga avsättningar ger bättre möjlighet till analys av grön infrastruktur, ett led i arbetet kring att skapa konnektivitet mellan nationella skyddsformer och frivilliga avsättningar. Denna fråga utreds dock inte ytterligare i remissens avsnitt om utvecklingsmöjligheter (avsnitt 3) eller slutsatser och förslag (avsnitt 4). Anledningen till att frågan om konnektivitet inte behandlas eller varför förslagen inte är anpassade för detta ändamål behöver också förklaras tydligt av utredningen.

Kommentarerna nedan följer utredningens disposition.

## ***1. Inledning***

1.1. SLU instämmer i myndigheternas tolkning av uppdraget. För att öka tydligheten kring utredningens viktigaste utgångspunkter och mål bör inledningen revideras. Utöver uppdragsdirektiven (avsnitt 1.1) bör inledningen fokusera på dels kraven på att Sverige ska arbeta systematiskt med naturvård och uppföljning mot uppsatta miljömål (en reviderad version av avsnitt 1.6.3; se nästa kommentar), dels anledningen till att nuvarande uppföljningen av frivilliga avsättningar inte är tillräckligt bra. Det senare innebär att man redan i inledningen klargör grundproblemet med stora svarsbortfall inklusive icke representativa urval och

skattningar av frivilliga avsättningars geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet.

Tydliggör även i inledningen att målet är att föreslå ett system för uppföljning av frivilliga avsättningars *faktiska* geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. En brist i tidigare uppföljningar är att de bygger på enkätsvar från markägare om deras förväntningar på varaktigheten.

1.2. och 1.3. SLU anser att genomförande, förankring och metod har varit väl lämpade i relation till uppdraget.

1.6.3. Avsnitten 1.4.-1.7. ger en bra och informativ bakgrund till utredningsuppdraget. Centrala punkter är att kunskap om de frivilliga avsättningarnas lokalisering är ojämn och att det generellt behövs kunskap om avsättningarnas varaktighet och naturvärde. Sådan kunskap är nödvändig för att Sverige ska kunna kvantifiera utvecklingen av relevanta nationella miljömål och för att kunna bidra med tillförlitliga data i det internationella miljösamarbetet. För att uppnå nationellt och internationellt beslutade miljömål och direktiv så måste Sverige utveckla ett tillförlitligt och transparent system för att följa upp frivilliga avsättningars geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Särskilt EU:s direktiv samt de krav de ställer på uppföljning är centrala för hela utredningen. Detta är viktiga utgångspunkter och motiv för utredningen som bör lyftas fram tidigt i inledningen. Vidare behöver informationen om internationella åtaganden ses över och revideras. SLU föreslår följande:

1. Förtydliga kopplingen mellan konventionen av biologisk mångfald (CBD) och EU:s naturvårdsdirektiv genom att klargöra att direktivet är EU:s främsta styrmedel för att uppnå CBD:s mål.
2. Hänvisa till och förklara CBD:s och naturvårdsdirektivens krav på ett systematiskt naturvårdsarbete (mål, åtgärder och uppföljning) för att bevara biologisk mångfald och uppnå gynnsam bevarandestatus hos arter och naturtyper.
3. Hänvisa till och förklara EU:s krav på uppföljning och rapportering av skogsnaturtypers bevarandestatus (Artikel 17 i EU:s art- och habitatdirektiv) och vilka variabler som måste följas upp och rapporteras till EU.
4. Utred hur detta (punkt 2-3) bör påverka utformningen av uppföljningen av frivilliga avsättningar.
5. Flytta fram beskrivningen av prioriterad åtgärdsplan för Natura 2000 ("PAF", Prioritised Action Framework) och redogör för dess koppling till EU-rapporteringen och Sveriges möjligheter att få EU stöd för naturvårdsåtgärder som behövs för att uppnå mål om gynnsam bevarandestatus.

Redogör för hur de internationella åtagandena avspeglar sig i de nationella miljömålen.

1.7.2. Avsnittet är inte en helt korrekt beskrivning av tillgängliga laserdata och skogliga produkter baserade på dem. Baserat på den första nationella laserskanningen från Lantmäteriet producerade Skogsstyrelsen i samverkan med bl.a. SLU skogliga grunddata. Lantmäteriet producerar inga skikt med skoglig information. Den andra nationella laserskanningen som Lantmäteriet startade år 2018 i samverkan med skogsbruket benämns Laserdata skog och är öppna data. Även i detta fall produceras den allmänt tillgängliga skogliga informationen av Skogsstyrelsen i samverkan med bl.a. SLU.

## **2. Problembeskrivning**

Det grundläggande problemet i de tidigare uppföljningarna av frivilliga avsättningar har varit för låg svarsfrekvens bland skogsägare i mellan- och småskogsbruket. Bortfallet är av en storlek som gör det omöjligt att ge en representativ bild av de frivilliga avsättningarna.

Utredningen konstaterar en utbredd misstänksamhet hos markägare om att Skogsstyrelsen har en dold agenda när den följer upp avsättningarna och skulle använda uppgifter för kartläggning av nyckelbiotoper. Tabell 2 visar tydligt att oviljan att dela med sig är betydligt större i norra Norrland än i Götaland.

SLU instämmer i att representativ information om frivilliga avsättnings geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet är nödvändig för att kunna göra tillförlitliga analyser av avsättnings betydelse för bevarande av skogens biologiska mångfald. SLU anser att det är mycket viktigt att sådan information kan samlas in regelbundet för mellan- och småskogsbruket på ett sätt att arbetsbelastningen för uppgiftslämnare hålls på en rimlig nivå samt att information om enskilda brukningsenheters avsättningar endast används för analyser på trakt- eller regional nivå. Om frivilliga avsättnings geografiska läge görs öppet tillgängliga inom myndigheter finns en risk att markägarnas vilja att göra avsättningar minskar. Ett nytt system för uppföljning bör därför vara utformat på ett sätt så att förtroendet mellan skogsägare och myndigheter kan stärkas. SLU anser att skogsägarrörelsen har en nyckelroll i detta. SLU framhåller vikten av regionala analyser om hur mycket av olika skogstyper som är formellt skyddade eller frivilligt avsatta. För att bedöma behovet av formellt skydd av en viss skogstyp är det till exempel viktigt att veta hur mycket av denna typ som är frivilligt avsatt.

SLU instämmer i att den snabba teknikutvecklingen inom fjärranalys kommer att ge ett allt bättre underlag för kunskapsstöd och beslutsfattande både hos myndigheter och hos den enskilda markägaren, inklusive skogarnas frivilliga avsättningar.

## **3. Olika utvecklingsmöjligheter**

SLU instämmer i att det vore värdefullt om fler certifierade skogsägare skulle teckna avtal om att årligt tillhandahållande digitalt kartmaterial över de frivilliga avsättningarna.

3.4.3. SLU instämmer i Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets bedömning att uppgiftsskyldigheten även omfattar frivilliga avsättningar.

SLU instämmer i bedömningen att om krav på uppgiftslämnande finns i föreskrifter och respondenterna blir medvetna om detta kommer detta att resultera i tydligt förbättrade svarsfrekvenser.

SLU menar att en tillämpning av uppgiftsskyldigheten bör baseras på fastighetens storlek, där mindre fastigheter undantas. En lämplig gränsdragning bör utredas närmare.

SLU instämmer i att formen av att lämna uppgifter (stickprov, tidsintervall) bör anpassas till ägarens skogsareal.

Det är viktigt att ge en bild av hur vanligt det är att uppgiftsskyldigheten tillämpas och i vilka sammanhang det sker när det gäller skogsbruk. Ge därför fler tydliga exempel på uppgifter som myndigheter redan idag ställer krav på att markägare redovisar. Remissen nämner att anmälan om föryngringsavverkning krävs enligt skogsvårdslagen, men vilka andra exempel är relevanta i jämförelse med redovisning av frivilliga avsättningar?

3.5. SLU instämmer i bedömningen att införande av ekonomiska incitament kommer att öka skogsägares motivation att redovisa frivilliga avsättningar. Denna fråga bör hanteras av den pågående skogsutredningen.

3.6. SLU menar att det vore värdefullt om skogsägarrörelsen och Skogsstyrelsen kunde upprätta ett avtal om leverans av data om frivilliga avsättningar för statistikproduktion från databasen över de digitala skogsbruksplaner som upprättas hos Södra, Mellanskog och Norra skog. SLU undrar om det finns fler större aktörer som upprättar skogsbruksplaner där man skulle kunna upprätta leveransavtal. SLU undrar vidare om informationen som erhålls genom sådana avtal delvis överlappar med förslagen i kapitel 4 och vilka konsekvenser eventuella överlappningar skulle kunna ha på förslagen.

SLU instämmer i bedömningen att en reviderad SKS tjänst Min skog kan utvecklas så att markägaren kan registrera och skicka in sina frivilliga avsättningar och distribuera information till berörda.

#### ***4. Slutsatser och förslag***

##### **4.1 Slutsatser**

SLU instämmer i slutsatserna i detta avsnitt som ger en kort sammanfattning av kapitlen 1-3.

För produktion av officiell statistik, av såväl undantagen som brukad skog, är det av stor vikt, inte minst för SLU Riksskogstaxeringen, att ha tillgång till georefererad information om de frivilligt avsatta arealerna. Därför emotser SLU att sådan information i framtiden kan rapporteras in av skogsägare och även göras tillgänglig för SLU:s statistikproduktion. Förhoppningsvis bör inte det uppfattas av skogsägare som integritetsintrång då endast aggregerad statistik, på läns- och landsnivå, produceras av SLU.

En tolkning av utredningsdirektiven ("tolkningen av detta uppdrag") görs på sidan 38. Vi anser att denna tolkning bör göras redan i inledningen (avsnitt 1) när målen för utredningen avgränsas. Vidare ifrågasätter vi själva tolkningen. Man gör gällande att det system som föreslås ska avgränsas till uppföljning gentemot de nationella etappmålen och inte gentemot "de krav, behov och mål på redovisning etc. både nationellt till exempel grön infrastruktur och inom EU och FN". Det är oklart vad denna tolkning baseras på. Tolkningen står dessutom i motsats till förslaget om uppföljning av naturvårdskvalitet och varaktighet (se Avsnitt 4.2.4 sid 43) där man klargör att "Systemet ska möjliggöra en klassning av naturvårdskvalitet och varaktighet på aggregerad länsnivå för användning inom miljömålssystemet och för att tillgodose krav och behov inom andra processer på nationell, EU och internationella nivå". Tolkningen och dess motiv behöver alltså förtydligas.

#### 4.2 Förslag

SLU förespråkar ansatsen om frivillighet initialt innan uppgiftsskyldighet åberopas.

Möjligheter till uppföljning med fjärranalys och GIS analys. SLU anser att rapporten (avsnitt 2.6. 3.2. och 3.3) och förslaget (avsnitt 4.2) är väl optimistiskt då det gäller möjligheterna att beskriva naturvårdskvalitet med fjärranalys. Satellitbilder ger främst information om aggregerade trädslagsklasser samt större förändringar som avverkningar och kraftiga gallringar och skador. Laserdata ger tillsammans med fältmätta referensdata bra information om skogens höjd och täthet. I framtiden kan det, i likhet med vad som nu startats i Finland, bli aktuellt att genomföra nationella laserskanningar med så hög punkttäthet (minst 5 laserreturer/m<sup>2</sup>) att enskilda träd kan urskiljas i laserdata. Detta skulle öka möjligheterna att även kartera skogens struktur, t.ex. diameterspridning, samt att skilja på tall och gran. Dock så kvarstår faktum att naturvårdskvalitet till stor del handlar om arter och karaktärer hos dessa, t.ex. skogens ålder, förekomst av strukturer i bestånden, dvs. egenskaper som det är svårt att övervaka med fjärranalys.

Däremot är möjligheterna att övervaka förändringar med fjärranalys bättre. Varaktighet är dock inte ett absolut kriterium för bevarande av Naturvårdskvalitet. Många bestånd som avsatts i certifieringen är t.ex. NS bestånd (Naturvård skötsel),

där det t.ex. kan vara önskvärt att gallra bort gran för att gynna löv. Detta skulle förvisso kunna övervakas med fjärranalys, och det skulle kunna gå att se att lövandelen inte minskar, med satellitbilder från flera tidpunkter på våren bör det också vara möjligt att över tiden se om beståndet består av ädellöv eller triviallöv. Den ytterligare nyttan av AI för denna typ av analyser torde dock vara begränsad.

4.2.1. SLU anser att förslag 1 om digital inrapportering är väl motiverat och ändamålsenligt och instämmer i förslaget att erbjuda en frivillig digital inrapportering av frivilliga avsättningar för samtliga markägare. Förslaget bör samordnas med skogsutredningens förslag om nya flexibla ersättningsformer.

SLU anser att detta förfarings sätt bör kunna vara framgångsrikt. Skogsstyrelsen bör även uppmana skogsbolagen att nyttja denna frivilliga tjänst så att olika behandling av ägarkategorier undviks.

SLU anser att endast den geografiska informationen, samt ägarkategori, ska inrapporteras. Att även kräva inrapportering av skogs- eller miljötillstånd/kvalité skulle innebära stora kvalitetsskillnader i data vilket skulle försvåra analyserna. SLU förespråkar istället GIS-analyser genom nyttjande av fjärranalysprodukter som Skogliga grunddata och nyttjande av provytedata från Riksskogstaxeringen för analys av egenskaper som inte kan fångas med fjärranalys. Exempelvis mängden död ved, trädslagsblandning, diameter- och åldersfördelning.

4.2.2. SLU anser att förslag 1 med årlig stickprovsundersökning med stöd av uppgiftsskyldighet är befogat och ändamålsenligt med hänsyn till utredningsdirektiven, sektorsansvaret samt samhällets ökade behov av ett tillförlitligt och transparent system för uppföljningen av frivilliga avsättnings *faktiska* geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Med tanke på att tidigare enkätundersökningar resulterat i stora svarsbortfall så bör uppgiftsskyldighet införas redan från starten. För att kunna erhålla en tillräcklig hög svarsfrekvens utan att införa uppgiftsskyldighet, kommer det förmodligen behövas ett starkt stöd från skogsägarrörelsen.

4.2.3. SLU finner huvudförslaget för övriga ägare är mest lämpligt och bedömer att uppgiftsskyldighet är nödvändig för att erhålla data av god kvalitet. SLU finner det rimligt att ställa större krav på offentliga ägare att inrapportera uppgifter och att de ska omfattas av uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldighet bör införas redan från starten. Skyldighetens lämpliga omfattning för privata ägare bör utredas närmare i relation till ägarnas skogsareal.

I detta avsnitt motiveras nuvarande frivillighet om uppgiftslämning med ”*något som Skogsstyrelsen historiskt alltid har tillämpat*”. Att det historiskt sätt tillämpats behöver inte innebära en fördel då det i förlängningen kan leda till en partiskhet,



vilket statliga myndigheter i största möjliga mån ska undvika. Skogsstyrelsen är en statlig myndighet och ska behandla alla aktörer opartiskt och likvärdigt.

4.2.4. SLU anser att förslaget om klassning av naturvårdskvalitet och varaktighet är befogat och ändamålsenligt med samma motiv som ovan. Vi anser dock att man inte enbart kan förlita sig på GIS-analyser (se tidigare kommentar på avsnitt 4.2 ovan). För skattningar av vissa naturvårdskvaliteter måste fältinventeringar genomföras för att verifiera de faktiska förhållandena. För exempelvis EU-rapporteringen behövs information om naturtyp, bevarandetillstånd, åtgärdsbehov samt genomförda åtgärder hos skogsnaturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Behoven av fältinventering behöver klarläggas tydligare i förslaget. SLU instämmer i utredningens förslag som ska möjliggöra en kostnadseffektiv klassning av naturvårdskvalitet och varaktighet på aggregerad länsnivå för användning inom miljömålssystemet och för att tillgodose krav och behov inom andra processer på nationell, EU och internationell nivå.

Vad som ytterligare skulle förbättra informationen är om rapporteringen av frivilliga avsättningar också inkluderade restaureringsåtgärder/naturvårdande skötsel som utförts i frivilliga avsättningar. Detta är en viktig information med avseende på den nya FSC-standarden (från 1 juli 2020) om att ytterligare 5% ska skötas med anpassade metoder för att bevara och utveckla naturvärden eller sociala värden. Det har inte med tydlighet framgått att någon specifik statistik om detta kommer inhämtas.

### Specifika synpunkter

Utredningen är välskriven men det finns ett mindre antal syntaxfel och felstavningar som bör åtgärdas i en reviderad version. Flertalet indikeras i Word.

Sammanfattning: Lägg till en sammanfattning av utredningens innehåll, mål och förslag.

Sid. 28 och framåt. Terminologi (uppgiftsskyldighet). Använd genomgående lagens term för uppgiftsskyldighet så att det är tydligt att det är lagens krav som avses i texten. I remissen används olika termer (uppgiftsskyldighet, uppgiftslämnar-skyldighet och uppgiftslämnarplikt).

Metodik (avsnitt 1.2-1.4) kan flyttas till ett särskilt metodavsnitt. Beskrivningen av tidigare uppföljningar (avsnitt 1.5) kan läggas in under Bakgrund (avsnitt 1.6) som i sin tur kan avskiljas som ett särskilt avsnitt efter inledningen.

Fel i Tabell 3: produkten skogliga grunddata innehåller idag inte någon avgränsning av produktiv skogsmark och ingen information om trädslag, även om dessa utvidgningar förvisso vore önskvärda.

Beslut om detta yttrande har på uppdrag av rektor fattats av dekan Göran Ståhl vid fakulteten för skogsvetenskap, SLU, efter föredragning av koordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av professor Jörg Brunet vid institutionen för sydsvensk skogsvetenskap, professor emerita Lena Gustafsson vid institutionen för ekologi, doktorand Olov Tranberg vid institutionen för vilt, fisk och miljö, forskningsledare Jonas Fridman och professor Håkan Olsson vid institutionen för skoglig resurshushållning samt tf chef Lena Tranvik och miljöanalysspecialist Håkan Berglund vid Artdatabanken.

Göran Ståhl

Fredrika von Sydow