



Näringsdepartementet
Enheten för hållbar utveckling och basnäringar
Diariennr: N2006/6984/HUB

Remissvar CBM Dnr: 109/06

Mervärdesskog (SOU 2006: 81 – slutbetänkande från Skogsutredningen 2004 (N2004: 12))

Centrum för biologisk mångfald (CBM) har med stort intresse tagit del av Skogsutredningens slutbetänkande. Utredningen är omfattande och ger en bra bakgrund till den skogspolitiska utvecklingen i Sverige och våra internationella åtaganden inom skogssektorn.

Förutsättningarna för utredningen har varit att de förslag som läggs ska rymmas inom grunderna för den nuvarande skogspolitiken, det vill säga med stor frihet för näringen, men också med ett ansvar för att både produktions- och miljömålet nås, samt att ekonomiska styrmedel (avgifter och bidrag) spelar en relativt liten roll. Även tvingande detaljstyrning genom lagstiftning spelar en mindre roll. Istället har staten satsat stora resurser på information och rådgivning till skogsägare och andra aktörer och målen förväntas att uppnås genom frivilliga insatser. Målet är att kombinera brukande med bevarandet av biologiska, kulturhistoriska och sociala värden genom avsättningar och generella hänsyn. Metoden kallas ibland för ”den svenska modellen”.

Denna modell, som nu praktiserats i 12 år, har utvärderats i två stora utvärderingar som Skogsvårdsorganisationen genomfört i samarbete med Naturvårdsverket. Utvärderingarna har pekat på ett antal problem som inte tycks kunna lösas med de instrument som står till buds inom nuvarande skogspolitik. Både produktionsmålet och miljömålet är svåra att nå så länge problemen kvarstår. Det gäller bland annat underkända återväxter, brist på röjning, underkänd generell hänsyn, skador på kulturmiljöer och avverkning av skogar med höga naturvärden. Det är uppenbart att det krävs nya skarpa idéer för att lösa dessa problem. Vi har förståelse för svårigheterna med att hitta bra lösningar samtidigt som man behåller den stora frihet som näringen har och undviker vassa ekonomiska eller juridiska styrmedel.

Utredningen har resulterat i 23 konkreta förslag, varav några diskuteras nedan. Vår viktigaste övergripande synpunkt är att vi är besvikna över den uppenbara obalansen i utredningen när det gäller hanteringen av produktions- respektive miljöfrågorna. Man trycker hårt på att produktionen måste öka, diskuterar utförligt olika åtgärder som näringen bör vidta och lämnar skarpa förslag på området. När det gäller miljö lyfter man förvisso fram sociala värden och betydelsen av att satsa mer på generella hänsyn, framförallt i anslutning till vatten, men när det gäller biologisk mångfald finns inga förslag, och det behandlas som om det inte finns något problem. Man

frångår de direktiv som regeringen gett utredningen, och vår slutsats måste tyvärr bli att utredningen i det här avseendet är undermålig. När det gäller 2010 målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald föreslår CBM att regeringen snarast tillsätter en ny utredning där det finns större kompetens på området och en förmåga att utreda de konkreta förslag som finns för att vända utvecklingen när det gäller biologisk mångfald.

CBM:s kommentarer till utredningens förslag

Samtliga förslag presenteras i Del 1: Förslag och ställningstaganden.

Vi anser att följande förslag är mycket bra och angelägna att genomföra:

- Frivilliga avsättningar dokumenteras som NO och NS i en skogsbruksplan (Kap. 3.12.1)
- Krav på skogsbruksplan (Kap. 3.22.1)
- Forskningsresurser till Skogsstyrelsen (Kap. 3.28.1)
- Skogspolitikens rådgivningsnivå tydliggörs (Kap. 3.19.1)
- Informationssatsning om vatten och skogsbruk (Kap. 3.10.1)
- Kompetensutveckling avseende generell miljöhänsyn (Kap. 3.15.1)

Frivilliga avsättningar är en viktig komponent inom Miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1. Det finns dock ett antal problem när det gäller avsättningarnas kvalitet, varaktighet, möjlighet att följa upp avsättningarna och information om avsättningarna vid ägarbyte. Skogsstyrelsens utvärderingar har visat att naturvärdena på många av de frivilliga avsättningarna är låga, vilket CBM anser vara oacceptabelt med tanke på den stora roll i bevarandearbetet som avsättningarna spelar. Genom att ställa krav på skogsägaren dels att han/hon måste ha en plan som är tillgänglig för tillsynsmyndighet, och dels att de frivilliga avsättningarna ska dokumenteras i planen så finns möjligheten att styra upp arbetet, undersöka kvaliteten på avsättningarna och långsiktigt följa upp åtgärderna. Vid utförandet av planen förs en dialog mellan markägaren och en rådgivare och det är mer sannolikt att områden med de högsta naturvärdena på fastigheten avsätts. Vi är också positiva till de idéer som finns i utredningen om avtal mellan markägaren och staten. En sådan avsiktsförklaring från markägarens sida ökar sannolikt varaktigheten och blir ytterligare ett sätt att styra upp arbetet utan att man tummar på frivilligheten i arbetet.

Att Skogsstyrelsen får möjlighet att finansiera en del tillämpad forskning är en viktig åtgärd. Det finns ett stort antal praktiska problem som kräver forskningsinsatser för att lösas, och en del av tillämpad forskning finansieras inte av traditionella forskningsfinansiärer. Skogsstyrelsen bör därför ha permanenta forskningsresurser, och det är viktigt att myndigheten har ett stort inflytande över vilka frågor som ska prioriteras. När det gäller forskning kring biologisk mångfald och andra miljöfrågor bör det dock finnas en samverkan med andra myndigheter.

Generella naturhänsyn är en av de åtgärder som inte har fungerat under de 12 år som gått med nuvarande skogspolitik, trots massiva informationssatsningar. Allra sämst är hänsynen vid vatten. Ett stort antal markägare kommer inte upp till den så kallade lagnivån, och ännu färre når rådgivningsnivån. Även om rådgivningsnivån redan är definierad i polytaxuppföljningen så är det angeläget att förtydliga och föra ut rådgivningsnivån bättre. En angelägen uppgift i sammanhanget är att, genom forsknings och utredningsarbete, ytterligare öka kunskaperna om var rådgivningsnivån bör ligga för att vara biologiskt relevant och för att miljömålet ska nås. Det är viktigt att rådgivningsnivån definieras utifrån biologiska förutsättningar, inte som en politisk kompromiss.

Mer information och utbildning om skogsbruk vid vatten och generell miljöhänsyn är CBM positiva till. Detta är alltid angeläget. Eftersom de senaste utvärderingarna av generella hänsyn inte visat någon förbättring, trots 12 år av information och utbildningskampanjer, så är det dock uppenbart att detta måste kombineras med andra styrmedel om man vill nå resultat. Vidare är vi tveksamma till förslaget att använda LBU resurser till rådgivning. Vi förordar istället att dessa används till positiva ekonomiska styrmedel till stöd för markägare som kommer upp till rådgivningsnivån vid avverkningar.

Vi tillstyrker även följande förslag:

- Definition av utländska trädslag (Kap. 3.5.1)
- Revidering av 30§ med avseende på vatten (Kap. 3.10.1)
- Revidering av föreskrifterna till 30§ med avseende på vatten (Kap. 3.10.1)
- Föreskrifter till 30§ med avseende på sociala värden (Kap. 3.16.1)
- Statliga myndigheters ansvarsområden när det gäller sociala värden (Kap. 3.16.1)
- Arbetet med sociala värden omfattar andra områden än tätortsnära skogar (Kap. 3.16.1)

En tydligare definition av vad som menas med utländska trädslag är bra, samtidigt vill vi poängtera att vi inte ser definitionen som huvudproblemet. Vi ser med stor oro på ytterligare spridning av främmande trädslag och anser att Sverige bör agera inom EU för att förhandla fram begränsningar, samt att Sverige bör föra en dialog med övriga EU länder om främmande trädslags ekologiska och genetiska konsekvenser.

När det gäller revidering av 30§ och revidering av föreskrifterna till 30§ med avseende på vatten och sociala frågor så anser vi att det är bra att dessa frågor uppmärksammas mer. Eftersom utredningen inte ger något konkret förslag till hur revideringarna ska utformas är det dock svårt att ha någon bestämd uppfattning om förslaget.

Vi avstyrker följande förslag:

- Konkretisering av produktionsmålet (Kap. 3.5.1)
- Gränserna för fjällnära skog och svårförnygrad skog (Kap. 3.4.1)
- Ändringen av skogsvårdslagens portalparagraf (Kap. 3.1.1)
- Införande av röjningsplikt (Kap. 3.7.1)
- Inväntandet av miljömålsrådets fördjupade utvärdering (Kap. 3.9.1)
- Ny indelning av skogsmarken (Kap. 3.21.1)

Både produktionsmålet och miljömålet är mer formulerade som visioner än konkreta, uppföljningsbara mål. De är tidlösa i sin karaktär och behöver inte justeras så ofta. Dessa mål bör istället konkretiseras i sektorsmålen som dessutom hela tiden ses över och ändras efter hand som värderingar, kunskaper och samhällets mål ändras. Om produktionsmålet ska justeras så att det blir mer konkret så bör även miljömålet justeras så att målen blir likvärdiga. Vi anser dock inte att detta är ett bra förslag.

Att ha en biologiskt motiverad gräns för skogsbruk i fjällnära områden kan ju tyckas rimligt. Det finns dock ett antal problem. Var gränsen hamnar kommer att få stor betydelse och sannolikt kommer avverkningarna flyttas högre upp i fjällregionen. Skogar med mycket lång kontinuitet som aldrig har kalavverkas med stora biologiska värden kommer då att omfattas av skogsbruk. Detta kommer även att få konsekvenser för rennäringen. Att bedriva ett produktionsinriktat skogsbruk på

gränsen till vad som är klimatologiskt möjligt anser vi vara mycket tveksamt, och i många fall är förutsättningarna för detta drastiska åtgärder i form av markberedning, gödsling mm. Att klimatet är på väg att ändras mot ett varmare klimat som sannolikt får konsekvenser för möjligheterna att bedriva skogsbruk i denna region är förvisso sant, men detta får effekt på lång sikt och vi kan inte se att detta är ett argument för att redan nu justera skogsodlingsgränsen.

När det gäller skogsvårdslagens portalparagraf är vi kritiska till att lägga till ordet förnybar. Virket är förvisso en förnybar resurs om skogen sköts på rätt sätt, med det samma gäller inte all biologisk mångfald. Vissa åtgärder medför irreversibla förändringar för mångfalden. Tillägget "...och bidrar till medborgarnas välfärd..." anser vi redan täcks in av den befintliga formuleringen "Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen."

Vi har förståelse för att man ser med stor oro på de eftersatta röjningarna. Röjningarna är ett exempel där skogspolitiken misslyckats och där informationsåtgärder inte haft önskvärd effekt. Det finns ett antal andra exempel som visar att rådgivning inte alltid är ett effektivt styrmedel om det inte kombineras med andra styrmedel. Förslaget med röjningsplikt är genom sin tvingande karaktär helt klart ett avsteg från skogspolitiken. Vi är positiva till att på vissa områden ta till mer kraftfulla åtgärder, men har svårt att förstå varför enbart röjningarna lyfts fram som den aktivitet som kräver tvingande åtgärder. Att nå båda målen inom skogspolitiken blir problematiskt om man bara tar till skarpa förslag när det gäller produktionsmålet. En parallell till detta är 2010-målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald. Varför hanteras inte detta på motsvarande sätt av utredningen, det vill säga redan nu föreslå åtgärder om det skulle det visa sig att det målet inte nås.

Att invänta miljömålsrådets fördjupade utvärdering är kanske det mest obegripliga förslaget som utredningen lämnar. Skogsbrukets påverkan på växter och djur och tillståndet för den biologiska mångfalden har bland annat behandlats i Skogsstyrelsens utvärderingar. I SUS 2002 sammanfattar detta enligt följande:

"Dagens skogslandskap är – vad gäller biologisk mångfald – i många delar ett utarmat och fragmenterat landskap. ... Olika skogsekosystem har bytt plats i landskapet eller ändrat karaktär. Sammantaget har andelen naturskogar och andra för den biologiska mångfalden värdefulla skogar successivt minskat, särskilt sedan 1950-talet, som följd av trakthyggesbruket. ... Föryngringsavverkning av resterande naturskogar och annan skogsmark som varit kontinuerligt beskogad under historisk tid innebär ekologiska kontinuitetsbrott med förluster av biologisk mångfald, ofta av irreversibel karaktär." (Meddelande 1, 2002, S. 234). "Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets sammanfattande bedömning blir därför att viktiga och stora steg mot att uppnå miljömålet har tagits, men ytterligare åtgärder krävs för att nå miljömålet. Här är uthålligheten i insatserna viktiga, eftersom brister i skogslandskapet kan ta lång tid att rätta till." (Meddelande 2, 2002, S. 7).

Listan på vetenskapliga uppsatser, rapporter och utvärderingar som visar vilken kris det är för många arter i den svenska skogen kan göras lång. Till stor del vet vi också orsakerna till krisen och det finns en lång rad med förslag på lösningar. I direktivet till Skogsutredningen är det också tydligt att regeringen efterlyser förslag på åtgärder för att hejda utarmningen av biologisk mångfald. I detta avseende har dock utredningen misslyckats. I kapitel 12 i del 2 finns ett kapitel med titeln "Utarmning

av biologisk mångfald. I detta finns ett antal förslag från olika organisationer, bland annat ArtDatabanken och CBM (kapitel 12.7), som utredningen borde ha följt upp.

Bristen på konkreta förslag när det gäller biologisk mångfald tror vi beror på en grundläggande felsyn som genomsyrar hela utredningen, nämligen att läget för biologisk mångfald i skogen skulle vara på väg att förbättras. Det finns inga belägg för detta. Trots att det händer positiva saker (som också tydligt lyfts fram i utredningen) betyder det inte att utvecklingen har vänt.

När det gäller ägoslagsindelningen tycker vi inte att utredningens argument för en förändring är övertygande och förslaget känns inte genomarbetat. Genom att ändra från ”impediment” till ”Lågproduktiv skogsmark” indikerar man att även här kan man producera skog, om än med något mindre volym. Enligt förslaget stryks orden ”...mark som inte är lämplig för virkesproduktion...” och i den nya lagtexten handlar det bara om huruvida marken kan producera mer eller mindre än 1 km³/ha och år.

Vi vill också påpeka att den analys som gjorts när det gäller det totala behovet av avsättningar av skogsmark bygger på ett antal förutsättningar: att relevanta generella hänsyn tas vid alla skogliga åtgärder, att impediment undantas från skogsbruk, att fjällnära skog undantas från skogsbruk, att de frivilliga avsättningarna är de områden på fastigheten som har de högsta biologiska värdena. Ändras dessa förutsättningar behövs en ny analys av behovet av avsättningar.

Övriga kommentarer

Förutom de konkreta förslagen som lämnas av utredningen finns många andra intressanta idéer, varav en del är bra, men som aldrig konkretiseras till förslag. Vi håller med om att:

- Naturvårdsavtal bör kunna användas i större omfattning (sidan 21, del 1). (Dock under förutsättningen att det inte sker på bekostnad av andra avsättningar.)
- Det vore bra att pröva en modell med fastighetsvisa avsiktsförklaringar (sidan 21, del 1)
- De frivilliga avsättningarna bör bli mer formella för att säkerställa varaktigheten (sidan 22, del 1).
- Det vore bra att kunna erbjuda någon stimulans till markägare som anpassar sitt skogsbruk till rekreation utöver vad som krävs enligt skogsvårdslagen (sidan 26, del 1). (Det borde även gälla markägare som vill satsa mer på naturvård.)
- Det är viktigt att förhindra att skyddsvärda skogar avverkas (sidan 85, del 1)
- Formerna för skogsbruk behöver utvecklas, t.ex. kontinuitetsskogsbruk (sidan 85, del 1)

I utredningens del 2 och 3 finns en mängd andra intressanta förslag som bör utredas ytterligare och konkretiseras.

Vi är kritiska till det resonemang som förs när det gäller produktionshöjande åtgärder, t.ex. på sidan 69-74. Att effektivisera produktionen på PG mark är viktigt, men man måste hela tiden beakta miljökonsekvenserna. Med det resonemang som förs i utredningen visat utredaren att hon inte förstår att vissa åtgärder också har en miljökostnad. Om gamla diken inte längre fyller någon funktion inträder ett nytt skogstillstånd. ”Rensning” av sådana diken är att betrakta som ny markavvattning och alltså ett lagbrott. Gödsling av skogen får konsekvenser för biologisk mångfald. Vilka konsekvenserna blir beror på hur mycket gödslingen ökar och vilka marker som gödslas. Igenplantering av åkrar i Norrland får också konsekvenser för biologisk

mångfald. En ökad användning av främmande trädslag är ekologiskt mycket problematiskt.

Slutsats

Sammanfattningsvis konstaterar vi att i förhållande till de problem som finns är utredningens resultat magert, man har inte följt regeringens direktiv på alla punkter, man har inte behandlat målen om virkesproduktion och biologisk mångfald på ett likvärdigt sätt och som underlag för att kunna vidta åtgärder för att nå samhällets mål och för en översyn av skogspolitiken är den därför undermålig.

Beslut i detta ärende har fattats av tf föreståndaren Torbjörn Ebenhard efter beredning av Johnny de Jong. Från CBM har även Joakim Hjältén och Tommy Lennartsson deltagit i beredningen.

Torbjörn Ebenhard
Föreståndare, CBM