

Datum
2021-04-21Diariernr
2021/579Er referens
M2020/01926Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Skogsstyrelsens yttrande över SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (Skogsutredningen 2019)

Sammanfattning

Skogsstyrelsen delar i huvudsak utredningens problembild och instämmer i behovet av politiska ställningstaganden om skogens användning. Det är politikens uppgift att överbrygga intressekonflikter mellan olika politikområden och att göra avvägningar mellan olika samhällsnyttor. Tydlighet om mål, roller och ansvar bidrar till förutsebarhet för både skogsägare och myndigheter.

Skogsstyrelsen ställer sig bakom en majoritet av förslagen och bedömer att flera av dem kan bidra väsentligt till att lösa svåra frågor i skogspolitiken. Myndigheten har dock svårt att se att en nationell samordnare för skogsprogrammet skulle bidra till ökad samsyn kring skogens användning. Skogsstyrelsen föreslår istället att regeringen tillsätter en tillfällig parlamentarisk skogs- och miljöberedning för att lösa ut målkonflikter mellan skogs- och miljöpolitiken.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att gallra i nyckelbiotopsregistret. Myndigheten bedömer att registret har stöd i rättsordningen och att en gallring strider mot samtliga mål i arkivlagen. En gallring skulle innebära en misshushållning av skattemedel. Skogsstyrelsen vill understryka behovet av platsspecifik kunskap om biologisk mångfald och vill i detta sammanhang även peka på att AI-förstärkt fjärranalys kan bli en effektiv framtida metod för att identifiera områden med potentiellt höga naturvårdskvaliteter.

Skogsstyrelsen värdesätter utredningens betoning av kunskap som grund för politiska beslut, förvaltningsbeslut och praktiska beslut som skogsägare har att fatta och välkomnar särskilt förslagen om

- politiskt ställningstagande om bevarande av biologisk mångfald i kombination med vetenskapligt råd, bristanalys och handlingsplan för biologisk mångfald i skogen,
- system för uppföljning av miljöhänsyn,
- mångbruk i den nationella bioekonomistategin,
- omfattande formellt skydd av fjällnära naturskogar,

- effektivare klövviltförvaltning, samt
- rådgivningskampanj för både produktion och miljö.

Skogsstyrelsen anser att förslagen om att lyfta fram mångbruk i den nationella bioekonomistrategin och att formellt skydda fjällnära naturskogar svarar särskilt väl mot omvärldens krav och syn på hållbarhet.

Beträffande politiskt ställningstagande om bevarande av biologisk mångfald instämmer Skogsstyrelsen i att prioriteringar behöver göras utifrån vad som är möjligt att åstadkomma. Hänsyn behöver tas till andra samhällsmål samtidigt som politiken har att beakta vetenskaplig kunskap om vad som krävs naturvårdsmässigt för att uppfylla internationella åtaganden.

Kopplat till förslaget om att utveckla system för uppföljning av miljöhänsyn vill Skogsstyrelsen också framhålla vikten av långsiktig miljöövervakning av hela skogslandskapet. Skogsstyrelsen ser ett tydligt behov av att utveckla system för att följa hur den svenska skogsbruksmodellen med hänsyn i olika skalor fungerar.

Skogsstyrelsen ser i grunden positivt på markägarinitiativ till formellt skydd och instämmer i att medgivande från markägare alltid bör eftersträvas vid beslut. Myndigheten ser samtidigt behov av undantag under vissa förutsättningar.

En brist i utredningen är att den till stor del har förbisett de incitament för naturvård som skapas av marknadens ökade krav på hållbarhet. Skogsstyrelsen saknar en analys av hur innehav av befintliga eller potentiella naturvårdskvaliteter skulle kunna bli till en företagsekonomisk tillgång och säljbar resurs som prissätts av efterfrågan på marknaden.

Läsanvisning

Yttrandet inleds med allmänna synpunkter. Därefter följer synpunkter på specifika förslag enligt samma disposition och med samma kapitel- och avsnittsnumrering som utredningen. Konsekvensanalyserna, författningsförslagen och författningskommentarerna behandlas integrerat med respektive förslag. Fokus ligger på förslag som tydligt berör Skogsstyrelsens ansvarsområde.

Allmänna synpunkter

Starkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Skogsstyrelsen ställer sig bakom en majoritet av förslagen och bedömer att flera av dem kan bidra väsentligt till att lösa svåra frågor i skogspolitik.

Skogsstyrelsen bedömer att de föreslagna författningsändringarna, och kommentarerna till dessa, håller ihop juridiskt. Skogsstyrelsen anser dock att myndighetens mandat att inventera naturvärden hellre bör fastslås i skogsvårdslagsstiftningen än i myndighetsinstruktionen. Skogsstyrelsen uppfattar vidare att flertalet av förslagen i övrigt är konsekvensutredda i enlighet med gängse principer.

Utredningen betonar att förslagen ska ses som en helhet. Tillsammans ska de bidra till att stärka äganderätten, utveckla den cirkulära bioekonomin och uppnå internationella mål om biologisk mångfald. Skogsstyrelsen noterar att många förslag hänger ihop och bildar förslagspaket. Några tillgodoser i huvudsak de äganderättsliga intressena, andra i huvudsak de miljömässiga. En svaghet när det gäller de senare är att utredningen, som en följd av utredningsdirektivets fokus på naturvård, till stor del har definierat bort kulturmiljö från begreppet miljö.

Sammantaget noterar Skogsstyrelsen att ett stort antal utredningsförslag är riktade till Skogsstyrelsen, liksom att andra förslag i utredningen kan komma att innebära genomgripande förändringar av myndighetens arbetssätt i fråga om exempelvis tillsyn.

Skogsstyrelsen instämmer i den grundläggande problembeskrivningen och välkomnar utredningens skrivningar om behovet av politiska ställningstaganden, men anser att en bred parlamentarisk beredning krävs för att lösa ut målkonflikter.

Skogsstyrelsen ser genomgången av bakgrundsinformation som gedigen och delar den grundläggande problembeskrivning som den mynnar ut i. Prioriteringar av vad skogen ska användas till och avvägningar mellan olika mål och intressen måste göras. Skogsstyrelsen välkomnar därför utredningens skrivningar om vikten av tydliga politiska ställningstaganden. Tydlighet om mål, roller och ansvar bidrar till förutsebarhet för både skogsägare och myndigheter. Inte minst måste internationella mål om biologisk mångfald uttydas på ett klart och vidsynt sätt så att nationella mål kan anpassas efter dessa och rimliga handlingsvägar, som inte leder till konflikter mellan olika hållbarhetsmål, kan stakas ut. Skogsstyrelsen anser dock att det hade varit följdriktigt om utredningen hade lyft fram behovet av politiskt ansvarstagande även när det gäller det nationella skogsprogrammet, som i nuläget saknar tillräckligt stöd av miljöpolitiken.

Utredningen pekar vidare på en rad otydligheter som hänger samman med att skogsvårdslagen och miljöbalken ska tillämpas parallellt. Det gäller till exempel reglerna för miljöbalkstillsyn vid pågående markanvändning. Skogsstyrelsen anser att det behövs en bredare översyn av regelverken än vad som ryms inom ramen för utredningen för att komma till rätta med dessa otydligheter.

Sammantaget uppfattar Skogsstyrelsen att mycket av det som skaver mellan skogs- och miljöpolitiken kopplar till bristande samstämmighet. Skogspolitikens mål är jämställda men samtidigt dyker det upp alltfler skrivningar om att de skogspolitiska målen ska nås inom ramen för att miljömålen uppnås. Skogsstyrelsen noterar att utredningen pekar på att det kan finnas behov av att utvärdera nuvarande skogspolitik och att en sådan utredning bör göras i särskild ordning. Skogsstyrelsen föreslår att regeringen inledningsvis tillsätter en parlamentarisk skogs- och miljöberedning för att lösa ut målkonflikter mellan politikområdena.

Skogsstyrelsen saknar en ordentlig analys av de incitament för naturvård som skapas av marknaden.

Utredningen beskriver ett spänningsfält mellan äganderätt och naturvård där naturvården ibland uppfattas stå i vägen för ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk. Skogsstyrelsen ifrågasätter inte de intressekonflikter som finns, men anser att intressena många gånger är sammanvävda och inte med nödvändighet måste stå i motsatsförhållande till varandra.

Skogsstyrelsen vill särskilt framhålla att kraven på att undanta viss skogsmark från produktion inte bara ställs genom internationella åtaganden utan också i hög grad av marknaden. Därför har stora delar av skogsnäringen nyligen godkänt en ny FSC-standard med utökade krav på miljöhänsyn. Skogsstyrelsen ser det som självklart att skogsnäringen, liksom andra näringar, anpassar sig till omvärlden.

Dock är det viktigt att skilja mellan den strukturella nivån och skogsägar-nivån. Såväl statens som certifieringens krav på naturvårdsavsättningar kan leda till ökade behov av alternativa utkomstmöjligheter för enskilda skogsägare. Detta samtidigt som andra skogsägare har sämre naturgivna förutsättningar att bidra med motsvarande miljönyttor. Skogsstyrelsen saknar en analys av hur innehav av befintliga eller potentiella naturvårdskvaliteter skulle kunna bli till en företagsekonomisk tillgång och säljbar resurs som prissätts av efterfrågan på marknaden. Hur ser premisserna för tänkbara handelslösningar ut och vilka hinder finns för att de ska kunna realiseras? Och i vilken mån skulle de kunna samspela med och komplettera gängse instrument för naturvård och samtidigt stärka äganderätten? Detta marknadsperspektiv saknas till stor del i utredningen.

Skogsstyrelsen anser att förslagen om mångbruk och att formellt skydda fjällnära naturskogar svarar särskilt väl mot omvärldens krav och syn på hållbarhet.

Nämnda perspektivbrist till trots konstaterar Skogsstyrelsen att utredningen lägger fram flera förslag som svarar väl mot omvärldens krav och syn på hållbarhet.¹ Det gäller särskilt förslagen om att lyfta fram mångbruk i den nationella bioekonomistrategin och att formellt skydda stora sammanhängande naturskogar i den fjällnära regionen. Skogsstyrelsen menar att förslag som dessa är extra viktiga mot bakgrund av Sveriges svårigheter att få acceptans för hittillsvarande modell, att koppla samman skogsbruk med fossiloberoende. Skogsstyrelsen bedömer att båda förslagen kan bidra till att öka legitimiteten och konkurrenskraften för näringsgrenar med svensk skog som bas. Utredningen framhåller den potential som ryms inom naturturism.

¹ Se vidare Skogsstyrelsen 2021. Omvärldsanalys 2020/21. Rapport 2021:4.

9 Tydlig politik för biologisk mångfald och bioekonomi

9.3 Nationell samordnare för skogsprogrammet

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att tillsätta en nationell samordnare för skogsprogrammet och föreslår att regeringen tillsätter en tillfällig parlamentarisk skogs- och miljöberedning för att lösa ut målkonflikter mellan skogs- och miljöpolitiken.

Skogsstyrelsen har svårt att se att en nationell samordnare för skogsprogrammet, det vill säga en ny myndighet, skulle bidra till ökad samsyn kring skogens användning. Till skillnad från utredningen anser Skogsstyrelsen att den politiska nivån behöver ta ett större ansvar för att lösa ut målkonflikter. Först då kan det nationella skogsprogrammet utvecklas till en helhet som främjar utveckling av skogens alla värden. I nuläget har inte skogsprogrammet tillräckligt stöd från miljöpolitiken, vilket är ett grundproblem. Ett tydligt kvitto på det är att regeringarna under de senaste mandatperioderna har haft svårt att skapa enighet kring programmet, vilket lett till förseningar och oklarheter.

Låsningar och spänningar gäller inte bara det nationella skogsprogrammet. Viltförvaltningen är ett annat exempel liksom hanteringen av de målkonflikter mellan klimat och biologisk mångfald som utredningen diskuterar och som i hög grad är avgörande för vad skogen ska användas till. Även flera av de förslag som läggs fram i utredningen, inte minst det om ökat formellt skydd av fjällnära skog, kommer ställa höga krav på den politiska förankringsprocessen.

Det bör rimligen vara politikens ansvar att överbrygga intressekonflikter mellan olika politikområden, att göra avvägningar mellan olika samhällsnyttor och att prioritera kring skogens användning. Skogsstyrelsen föreslår därför att regeringen tillsätter en tillfällig parlamentarisk skogs- och miljöberedning för att lösa ut problem och konflikter kring skogens användning.

Härutöver anser Skogsstyrelsen att programrådet för det nationella skogsprogrammet bör få en mer aktiv roll och bli mer initiativtagande. Det innebär bland annat att programrådet behöver ges tydligare mandat att arbeta fram beslutsunderlag. Den som leder rådet bör ha erfarenhet av att leda processer och ha förmåga att hantera en stor bredd av intresseområden. Vidare anser Skogsstyrelsen att sammansättningen av det nationella programrådet i högre grad bör svara mot sammansättningen i de regionala programråden. Det betyder att det nationella programrådet exempelvis kan behöva förstärkas och breddas med ledamöter från fler lärosäten och fler vetenskapliga discipliner inom forskarvärlden samt med representanter från fler av landets regioner.

För den skull regeringen väljer att tillsätta en nationell samordnare vill Skogsstyrelsen framhålla vikten av att precisera ansvarsfördelningen mellan samordnaren och Skogsstyrelsen. Utredningen pekar exempelvis ut båda myndigheterna som ansvariga för att stötta de regionala processerna inom skogsprogrammet. Utan preciseringar finns med andra ord uppenbara risker för ineffektivitet och dubbelkommando.

9.4 En växande cirkulär bioekonomi med bas i skogen

Skogsstyrelsen instämmer i att det finns ett behov av att tydliggöra vad skogen kan bidra med och anser att förslaget om att sätta upp ett politiskt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen (9.4.1) bör hanteras inom ramen för en parlamentarisk skogs- och miljöberedning.

Utredningen föreslår att regeringen ska besluta om ett nationellt mål för ökad hållbar tillväxt i skogen. Utredningen pekar på ett behov av konkreta och operativa målsättningar som på kort sikt ska öka incitamenten för att arbeta med kvalitet i skogsproduktionen. Härigenom ser utredningen möjligheter att höja produktionen i skogsbruket för att möta ett ökat globalt behov av biomassa. Målet skulle sättas efter avvägning mot andra samhällsmål, däribland bevarande av biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen instämmer i att det finns ett ökat behov av biomassa och att staten har ett ansvar att tydliggöra vad skogen kan bidra med. Om förväntningarna på vad skogen kan användas till är orealistiska riskerar vi en utveckling i skogen som inte är hållbar. Genom scenarieräkningar går det att ta fram riktvärden för virkesproduktionen utifrån vad som är långsiktigt hållbart, inbegripet skogens roll för klimatet, och givet olika intensitet i brukandet och olika nivåer av hänsyn till kollektiva nyttor. Detta kan i princip göras inom ramen för de skogliga konsekvensanalyser som Skogsstyrelsen återkommande ansvarar för.

Skogsstyrelsen ser också ett värde i att arbeta mot olika typer av målbilder för skogens olika användningsområden, däribland målbilder som knyter an till de 88 förslag på produktionshöjande åtgärder som *Samverkansprocess skogsproduktion* har lagt fram. Om de olika målbilderna är avvägda mot varandra, brett förankrade och väl sammanvävda för att tillvarata synergier kan de bilda stommen i en övergripande handlingsplan för hållbar utveckling i skogen (jfr medskick i avsnitt 9.11).

Skogsstyrelsen vill påpeka att skrivningarna på s 508–514 i utredningen kan uppfattas som att utredningen föreslår att staten ska sätta upp ett bindande kvantitativt mål för virkestillväxt. Det är upp till de enskilda aktörerna på en marknad att sätta upp mål för sina verksamheter. Skogsresursen allokeras mest effektivt via utbud och efterfrågan. Idag är det brist på skogsråvara till den svenska skogsnärings vilken begränsar ytterligare utbyggnad. Denna bristsituation torde vara ett tillräckligt starkt incitament för att vidta tillväxthöjande åtgärder under förutsättning att de är företagsekonomiskt motiverade. Däremot bör staten skapa goda förutsättningar för marknaden att fungera, och kan bidra med information och annan samhällsinfrastruktur som inte marknaden helt kan tillhandahålla på egen hand.

Regeringen har föreslagit ett mål för Agenda 2030 och bedömer att för att nå målet är det centralt med ett balanserat och integrerat förhållningssätt till hållbarhetens ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner.² Ett sådant arbetssätt är av stort värde också när det gäller att hantera målkonflikter med koppling till skogen. Skogsstyrelsen tillstår att ett mål för ökad hållbar tillväxt i skogen skulle kunna tydliggöra konflikter med andra samhällsmål. Avväg-

² Regeringens proposition 2019/20:188. Sveriges genomförande av Agenda 2030.

ningar mellan olika mål skulle kunna göras inom ramen för en parlamentarisk skogs- och miljöberedning i enlighet med Skogsstyrelsens förslag i avsnitt 9.3 ovan.

Skogsstyrelsen anser att mångbruk kan bidra till att stärka konkurrenskraften för näringsgrenar med svensk skog som bas och välkomnar förslaget om att lyfta fram mångbruk i den nationella bioekonomistrategin (9.4.2).

Bioekonomistrategin ska enligt utredningen bidra till ekonomisk tillväxt och omställning till fossiloberoende. Skogsstyrelsen delar uppfattningen att virkesråvara kan bidra till substitutionsnytta, men vill samtidigt understryka att stora delar av omvärlden inte ser det så.³ Inom EU:s gröna giv har bioekonomin ingen framträdande roll. Där ses skogen främst som en kolsänka och som en livsmiljö som behöver skyddas. Liknande synsätt återfinns inom den så kallade taxonomin för hållbara investeringar, vilket kan få stora effekter i takt med att finansmarknaden internerar hållbarhet i syfte att vinstmaximera. Helt i linje med dessa tendenser ställer marknaden allt större krav på miljöhänsyn i skogsbruket med återkommande skärpningar av certifieringsstandarderna som följd (jfr allmänna synpunkter ovan).

Med tanke på skogsnärings beroende av omvärlden ankommer det på regeringen och andra som förespråkar ökad virkesproduktion utifrån klimatnytta att göra det troligt för en skeptisk omvärld att tillräcklig hänsyn tas till biologisk mångfald och andra kollektiva nyttor. Skogsstyrelsen ser det som en överlevnadsfråga för svensk skogsnäring att vara lyhörd för omvärldens krav och välkomnar utredningens intentioner kring mångbruk. Om intentionerna realiserar kan de, tillsammans med exempelvis satsningar på ökat formellt skydd av fjällnära skog, bidra till att stärka konkurrenskraften för näringsgrenar med svensk skog som bas.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att ta fram eller vidareutveckla en metod för aktuell nationell och regional statistik för bioekonomin (9.4.3).

Skogsstyrelsen anser att Statistiska centralbyrån bör ges ett statistikansvar för bioekonomin. Skogsstyrelsen vill betona vikten av att denna statistik inte bara belyser bioekonomin utan även skogsnärings del av denna. Skogsstyrelsen har inom ramen för det nationella skogsprogrammet samverkat med Statistiska centralbyrån kring denna fråga. I egenskap av statistikansvarig myndighet samverkar Skogsstyrelsen gärna med Statistiska centralbyrån och Tillväxtanalys i det fortsatta arbetet med officiell statistik för bioekonomin.

9.5 Regelförenklingar för skogsbruket

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att uppdra åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för föryngringsavverkning, ransoneringsreglerna och reglerna om indelning i brukningsenheter (9.5.1).

Skogsstyrelsen anser att det är rimligt att se över bestämmelserna för lägsta ålder för föryngringsavverkning (LÅF). Bestämmelserna tillkom i en tid då

³ Jfr Skogsstyrelsen 2021. Omvärldsanalys 2020/21. Rapport 2021:4.

marknaden efterfrågade klen virke för bland annat kolning. Skogsstyrelsen vill dock peka på vikten av att en översyn av LÅF ser tillräckligt brett på frågan och att detta tydligt framgår i direktiven till Skogsstyrelsen. En översyn bör se på skogsproduktionen i stort och beakta klimatanpassning och klimatnytta, påverkan på miljövärden i vid mening och möjligheterna till effektivt naturvårdsarbete, påverkan på skogens sociala värden och konsekvenserna för renskötseln. I en översyn bör också ingå att göra internationella jämförelser, inte minst av motsvarande regelverk i våra nordiska grannländer.

Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning att ransoneringsreglerna har starka kopplingar till LÅF och att en översyn bör inkludera båda regelverken.

Skogsstyrelsen anser också att det är lämpligt att se över reglerna om indelning i brukningsenheter. Konsekvensen av dagens definition av brukningsenhet ger väsentligt olika förutsättningar för en markägare i södra Götaland jämfört med en markägare i norra Norrland. Om en brukningsenhet skulle omfatta till exempel ett län skulle denna skillnad jämnas ut.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att uppdra åt Skogsstyrelsen att utreda avreglering av skogsbruk på tidigare åkermark (9.5.2).

Avregleringen avser granplanteringar på mark som varit åker före år 1900 och är tänkt att förenkla för skogsbruket och bidra till anläggning av blandskog. Skogsstyrelsen har svårt att se att en utredning skulle klargöra något som inte redan är känt. Skogsstyrelsen uppfattar att en avreglering skulle skapa tveksamheter för när en anmälan behöver göras och att vinsterna för skogsbruket skulle bli små.

Skogsstyrelsen håller med om att granplanteringar på tidigare åkermark vanligtvis har måttlig betydelse för den biologiska mångfalden, men har svårt att se att en avreglering skulle gynna biologisk mångfald så som utredningen beskriver det. Däremot är det vanligt att det finns kulturlämningar i och i anslutning till nedlagd åkermark. Skogsstyrelsen vill därför framhålla att dessa riskerar att skadas om ingen avverkningsanmälan behöver göras. Även risken för negativ påverkan på närliggande vattendrag ökar.

9.6 Rådgivning

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att genomföra en rådgivningskampanj för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket.

Skogsstyrelsen är positiv till förslaget om att genomföra en rådgivningskampanj under en tidsperiod av tre till fem år och med särskilda medel för kampanjens genomförande i enlighet med utredningens konsekvensbeskrivningar av förslaget (avsnitt 17.4.5). Skogsstyrelsen delar uppfattningen att kampanjen bör bestå av olika former av gruppaktiviteter och digitala aktiviteter, men vill ändå betona och förtydliga vikten av att använda digitala verktyg i rådgivningsarbetet. Det kan handla om olika former av e-tjänster och aktiviteter gentemot skogsägarna för att stimulera och underlätta användningen av dessa verktyg. Befintliga e-tjänster och andra digitala verktyg fungerar som

kunskapskällor och kan stimulera och stötta skogsägare att bli mer aktiva i sitt skogsbruk, men kräver utvecklingsarbete och resurser, vilket kunde ha beskrivits tydligare i förslaget om rådgivning. Skogsstyrelsen har inom ramen för de förslags som lagts fram inom *Samverkansprocess skogsproduktion* redan påbörjat arbetet med att förbereda en rådgivningskampanj för hållbar ökad tillväxt.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att i samråd med Naturvårdsverket ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden samt utarbeta förslag för att stimulera sådana åtgärder.

Skogsstyrelsen ser ett behov av naturvårdande skötsel i såväl formellt skyddade områden som i frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen vill dock trycka på att det utöver att lämna hänsynsytor för fri utveckling även är viktigt med aktiva åtgärder och skötsel för att stärka eller skapa naturvärden på skogsproduktionsmark i den brukade skogen. Detta bör ingå i en rådgivningskampanj.

9.7 Klövviltsförvaltning

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om klövviltsförvaltning, men anser att delförslaget om att utreda olika incitament och regelförändringar för att minska skadenivåerna bör tydliggöras, ges större tyngd och kopplas samman med möjligheterna att klimatanpassa skogsbruket.

Skogsstyrelsen instämmer till stor del i utredningens problembeskrivning. Den fångar både komplexiteten och omfattningen av klövviltskadorna. Skogsstyrelsen noterar också att klövviltskadorna i princip verkar i motsatt riktning i förhållande till utredningens förslag om biologisk mångfald, ökad skogsproduktion och klimatanpassning i skogsbruket.

Skogsstyrelsen ställer sig bakom analysen att hållbar ökad tillväxt i skogen kräver balans mellan viltpopulationerna och fodertillgången, och att det krävs en kraftig minskning av viltstammarna i stora delar av landet, samtidigt som fodertillgången ökar. Skogsstyrelsen instämmer i att viltbetesskadorna innebär mycket stora samhällsekonomiska kostnader, att de kan utgöra ett hinder för effektiv naturvård och bevarandet av biologisk mångfald. Skogsstyrelsen anser dock att utredningen med kraft borde ha pekat på att viltbetesskadorna begränsar skogens roll som kolsänka och fossilfri resurs samt avsevärt försvårar möjligheterna att klimatanpassa skogsbruket, med långtgående ekonomiska och ekologiska effekter som följd. Skogsstyrelsen bedömer att denna aspekt av viltbetet är den som sammantaget kan komma att kosta mest för samhället inklusive skogsägarna. Detta då viltskadorna verkar i flera dimensioner. Dels direkt genom att viltbetet avsevärt sänker potentiell skogsproduktion och begränsar möjligheterna till substitution av fossila råvaror och kolinlagring i skog. Dels genom att viltbetet påtagligt försvårar och fördyrar ståndortsanpassning och trädslagsval vilket kraftigt begränsar handlingsfriheten i arbetet med att minska risken för omfattande skador på skog till följd av klimatförändringarna.

Skogsstyrelsen delar uppfattningen att rådgivning, olika incitament och regelöversyn behövs för att minska skadorna av klövvilt. Skogsstyrelsen bedömer att det även behövs en stärkt myndighetssamverkan på nationell, regional och lokal nivå. Skogsstyrelsen ser i huvudsak positivt på förslaget om att regeringen bör ge i uppdrag åt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att, i samverkan med skogsnäringen och jägarorganisationerna, ta fram rådgivningsbudskap och genomföra rådgivning om klövviltsförvaltning och skogsskötsel för hållbar skogsskötsel, minskade skador på skog och ökade fodermängder. Skogsstyrelsen vill dock betona vikten av inledande myndighetssamverkan och därefter samverkan mellan myndigheter och andra intressenter i arbetet med att ta fram ett rådgivningsbudskap.

Skogsstyrelsen anser att förslaget om att regeringen bör ge Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda möjligheterna till olika ekonomiska, eller andra, incitament samt regelförändringar för att minska skadenivåerna är otydligt och ges alltför lite tyngd. Vidare är de föreslagna resurserna otillräckliga för att genomgripande kunna minska problemen med omfattande skador av klövviltsbete. Utöver vad som föreslås i skogsutredningen föreslår Skogsstyrelsen därför att:

1. En statlig utredning tillsätts för att utveckla dagens älgförvaltnings-system på ett sätt så att övriga hjortdjur samt vildsvin inkluderas i en så kallad flerartsförvaltning.
2. Inventering av älgskador inom Älgbetesinventeringen (Äbin) genomförs årligen och finansieras av staten med ett ökat anslag till Skogsstyrelsen i enlighet med hemställan om anslag i Skogsstyrelsens budgetunderlag för 2022–2024.
3. Jakt efter kronvilt blir allmän.

9.9 Kunskap för att avgöra hur Sverige uppfyller åtaganden om bevarande av biologisk mångfald

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att regeringen bör tillsätta ett oberoende vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (9.9.1).

Vetenskaplig kunskap är en förutsättning för genomförandet av många av utredningens övriga förslag, till exempel analyser av naturvårdsavsättningarnas konnektivitet och representativitet, bristanalys för biologisk mångfald i skogen, samt utpekande av skogstyper som särskilt bör prioriteras i det formella skyddet. Ett vetenskapligt råd skulle bidra till att bättre förankra arbetet i den samlade naturvetenskapliga forskningen.

Idag finns ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Rådet sammankallas av Naturvårdsverket och bidrar med expertkunskap till myndighetens arbete inom ramen för olika internationella processer.

Skogsstyrelsen anser att det är viktigt att tydliggöra syftena med Naturvårdsverkets befintliga råd för biologisk mångfald och ekosystemtjänster och det av utredningen föreslagna vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen, samt utforska eventuella samordningsvinster dem emellan. Skogsstyrelsen vill också framhålla vikten av samverkan med forskare med kompetens om

naturvård och biologisk mångfald i andra naturtyper än skog samt med forskare med kompetens inom samhällsvetenskapliga discipliner, speciellt nationalekonomi.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att analysera representativiteten och konnektiviteten hos naturvårdsavsättningarna och att föreslå åtgärder för att förbättra dessa (9.9.3).

Trots att forskningen visar att god representativitet och konnektivitet är förutsättningar för en effektiv naturvård är kunskapen bristfällig när det kommer till dessa aspekter. På beställning från Skogsutredningen har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket analyserat olika skogstypers förekomst i formellt skyddade områden och de sex största skogsägarnas frivilliga avsättningar i jämförelse med dessa skogstypers förekomst i landet. På grund av ett antal begränsningar ger inte dessa analyser en fullständig bild av representativiteten i Sveriges naturvårdsavsättningar. Skogsstyrelsen anser därmed att mer djupgående analyser behövs. Dessutom är det önskvärt att analyserna inkluderar alla typer av avsatta områden, inklusive privatskogsbrukets frivilliga avsättningar.

En förutsättning för det fortsatta arbetet är att det tas fram en tydlig uttolkning från politisk nivå av vad representativitetsbegreppet innebär för Sverige inom ramen för gällande internationella överenskommelser. Detta gäller bland annat de geografiska tillämpningsnivåerna (t.ex. nationell eller europeisk nivå), den ekologiska upplösningen samt valet av en lämplig referens som tar hänsyn till den historiska förlusten av vissa skogstyper. I kapitel 9 ger utredningen värdefulla råd i dessa avseenden.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att utveckla ett system för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för biologisk mångfald, men vill också lyfta behovet av långsiktig miljöövervakning (9.9.5).

Skogsstyrelsen anser att det är viktigt att vidareutveckla hänsynsuppföljningen för att möjliggöra framtagandet av robust statistik och fylla befintliga kunskapsluckor. Myndigheten har under 2020 initierat ett arbete för att utveckla metoderna för hänsynsuppföljning, där hänsynens varaktighet och naturvårdskvalitet är två komponenter utöver omfattningen av hänsynen. I 2021 års regleringsbrev avseende Skogsstyrelsen framgår att myndigheten ska redovisa arbetet med att utveckla uppföljning av miljöhänsyn vid skogsbruksåtgärder som gör det möjligt att analysera och följa upp även miljöhänsynens varaktighet. Utredningens förslag är därför helt i linje med pågående utvecklingsarbete hos myndigheten.

Förutom att följa upp de enskilda åtgärderna i skogsbruket anser Skogsstyrelsen att det behövs långsiktig miljöövervakning över hela skogslandskapet för att se vilka de sammanlagda effekterna av olika åtgärder blir på miljötillståndet. Utöver Svensk fågeltaxerings övervakning av fågelpopulationer samt Riksskogstaxeringen och NILS, som främst är inriktade på strukturer, har vi i nuläget inga verktyg för att på ett integrerat sätt följa upp de sammanlagda effekterna på den biologiska mångfalden av de naturvårdsåtgärder som tillämpas på olika nivåer inom ramen för den svenska skogsbruksmodellen. Skogs-

styrelsen bedriver sedan flera år tillbaka inventeringen *Uppföljning av biologisk mångfald* som är begränsad till områden med höga naturvärden. Myndigheten anser att det finns ett tydligt behov att utveckla inventeringar av biologisk mångfald till att omfatta hela skogslandskapet. En sådan utveckling av miljöövervakningen bör samordnas med andra myndigheter. Skogsstyrelsen vill därför framhålla att det förslag som tidigare lagts fram av Miljöövervakningsutredningen om att göra en oberoende utvärdering av miljöövervakningen av arter och biologisk mångfald i skogen bör genomföras.⁴

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att utföra en bristanalys för biologisk mångfald i skogen (9.9.6).

Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att en ny bristanalys är nödvändig för att utröna kvarvarande behov av skogliga naturvårdsavsättningar. I planeringen av ett sådant uppdrag är det viktigt att beakta att bristanalysens utförande är tätt beroende av att andra av utredningens förslag genomförs och levererar nödvändigt underlag. Detta gäller bland annat analyser av representativitet och konnektivitet, samt kunskapssammanställning om naturvärden på improduktiv skogsmark. Det är också viktigt att bristanalysen beaktar betydelsen av miljöhänsynen i brukad skog samt behovet av naturvårdande skötsel i de avsatta områdena.

Skogsstyrelsen stödjer utredningens förslag om att bristanalysen bör utgå från ett antal alternativa ambitionsnivåer eller målsättningar för bevarandet av den biologiska mångfalden. Inom dessa förbestämda ramar är det viktigt att bristanalysen enbart görs utifrån naturvetenskaplig kunskap, utan att väga in andra samhällsmål. Bristanalysen bör därefter utgöra ett av flera underlag för politiska avvägningar och sedan för framtagandet av ett handlingsprogram för biologisk mångfald eller hållbar utveckling i skogen.

Utredningens förslag är att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får i uppdrag att utföra bristanalysen, i samråd med det vetenskapliga rådet för biologisk mångfald i skogen. Skogsstyrelsen ser det som nödvändigt att en eller flera universitetsforskare inom naturvårdsbiologi får en ledande roll i analysutförandet. Trots att analysen delvis kommer att bygga på befintliga eller föreslagna underlag kommer den i sig att innebära betydande kostnader. Därför ställer Skogsstyrelsen sig tveksam till utredningens bedömning att uppdraget skulle inrymmas inom myndighetens befintliga och föreslagna anslag.

9.10 Politiskt ställningstagande om biologisk mångfald

Skogsstyrelsen delar utredningens ståndpunkt om att frågan om bevarande av biologisk mångfald bör behandlas genom en reell politisk prioritering på liknande sätt som klimatfrågan.

Frågan om bevarande av den biologiska mångfalden i Sveriges skogar kräver ett tydligt politiskt ställningstagande. Ett sådant ställningstagande kräver vetenskaplig kunskap om de faktiska naturvårdsbehoven för att uppfylla

⁴ SOU 2019:22. Sveriges miljöövervakning: dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning.

gällande internationella åtaganden. Det kräver också analyser av konsekvenserna av möjliga handlingsalternativ för övriga samhällsmål. I klimatpolitiken har fokus varit att prioritera kring vad som är möjligt att åstadkomma, medan kunskap om klimatförändringarna och deras orsaker i stor utsträckning har behandlats som objektiv kunskap som ska ligga till grund för dessa prioriteringar. Skogsstyrelsen delar utredningens ståndpunkt om att frågan om bevarande av biologisk mångfald bör behandlas på liknande sätt.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att regeringen bör besluta om vad Sveriges internationella åtaganden innebär och ställa upp ett långsiktigt mål för hur dessa åtaganden ska uppfyllas i skogen, men anser att det också är viktigt att beakta pågående internationella processer.

Skogsstyrelsen delar utredningens ståndpunkt om att ett tydligt politiskt ställningstagande, både med avseende på mål och medel, angående myndigheternas arbete med biologisk mångfald skulle bidra till ökad förutsebarhet för både enskilda och myndigheterna. Regeringens beslut bör 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 om biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen vill framhålla vikten av att regeringen i beredningen av ställningstagandet beaktar pågående internationella processer som kan komma att ställa utökade krav på hållbarhet inklusive naturvård.⁵ Särskilt viktiga processer är framtagandet av det nya ramverket för biologisk mångfald inom CBD samt arbetet med genomförandet av den gröna given inom EU där bland annat delegerade akter till taxonomiförordningen kommer att ställa upp kriterier för vad som är ett hållbart skogsbruk. EU:s strategi för biologisk mångfald är en annan del av den gröna given som kommer att påverka skogs- och miljöpolitiken i medlemsländerna. I strategin ingår ambitiösa arealmål för områdeskydd, bestämmelser kring bevarandet av urskogar, bindande restaureringsmål och åtgärder för att främja naturnära skogsbruksmetoder. Det är också nödvändigt att beakta utvecklingen på finansmarknaden med krav på hållbarhet i skogsbruket.

Skogsstyrelsen vill påtala att det föreligger osäkerhet kring den ytterligare areal naturvårdsavsättningar som skulle behövas för att nå upp till gynnsam bevarandestatus för de skogliga naturtyperna.

Utredningen har kommit fram till att cirka 3 miljoner hektar produktiv skogsmark skulle behöva undantas från virkesproduktion och istället avsättas för naturvård för att nå upp till arealkravet för gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet (s. 551). I detta sammanhang är det viktigt att understryka att en del av arealen skogsmark som redan undantagits från skogsbruk inte uppfyller kriterierna för naturtypsklassning men kan förväntas utveckla sådana värden över tid. Denna potential inom befintliga naturvårdsavsättningar medför att den ytterligare areal som skulle behöva undantas skogsbruk egentligen kan visa sig vara mindre än 3 miljoner hektar (jfr fotnot 25 på s 551 i utredningen).

⁵ Jfr. Skogsstyrelsen 2021. Omvärldsanalys 2020/21. Rapport 2021:4.

Skogsstyrelsen ser behov av fördjupade analyser kring arealosäkerheterna. Skogsstyrelsen har tidigare visat att betydande andelar av skogsarealen inom formella skydd och frivilliga avsättningar inte uppfyller kvalitetskraven för naturtypsklassning.⁶ En del av dessa redan avsatta arealer kan troligen utvecklas till skogliga naturtyper, antingen genom fri utveckling eller naturvårdande skötsel. Inom ramen för pågående skogliga konsekvensanalyser (SKA 22) planerar Skogsstyrelsen nya analyser av den naturtypsklassade arealen i skogslandskapet med hjälp av aktuella data om formella skydd, frivilliga avsättningar och hänsynsytor samt senaste data från Riksskogstaxeringen. I planerna ingår bland annat att undersöka möjligheten att modellera ”inväxningen” av areal i naturtypsklass. Resultaten kommer att bidra med kunskap av betydelse för vidare analyser av hur stora ytterligare arealer som skulle behöva avsättas för att uppfylla arealkraven för gynnsam bevarandestatus.

9.11 Handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen

Skogsstyrelsen tillstyrker huvuddelarna i förslaget om att ta fram ett nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen, men vill peka på möjligheterna att utvidga programmet till ett handlingsprogram för hållbar utveckling i skogen.

Skogsstyrelsen anser att ett handlingsprogram av det slag som föreslås kan utgöra en grundbult för ett effektivt naturvårdsarbete i skogen. Samtidigt vill Skogsstyrelsen peka på möjligheten att bredda programmet till att omfatta även andra aspekter av hållbar utveckling i skogen eller inordna programmet under ett övergripande paraply. Ett sådant *nationellt handlingsprogram för hållbar utveckling i skogen* skulle utgöra en sammanhållen plattform som tar upp produktionsfrågorna, övriga ekosystemtjänster och det samlade naturvårdsarbetet i hela skogslandskapet. I linje med de synpunkter som Skogsstyrelsen framfört ovan (avsnitt 9.4) skulle handlingsprogrammet kunna bygga på en väv av väl förankrade målbilder för skogens alla värden inklusive hållbar ökad tillväxt. I praktiken kan man tänka sig ett handlingsprogram med olika nivåer där olika delprogram underordnas ett övergripande paraply. Skogsstyrelsen menar att en samlad hantering av skogens alla värden skulle kunna bidra till goda avvägningar mellan olika hållbarhetsmål. Förslaget är inte tänkt att ersätta skogsprogrammets styrdokument.

Oavsett handlingsplanens bredd, delar Skogsstyrelsen utredningens uppfattning om att planen bör utarbetas i myndighetssamverkan och beslutas av regeringen. Dock anser Skogsstyrelsen även att planen så långt som möjligt bör förankras inom det nationella skogsprogrammet och knyta an till ovan nämnda förslag om målbilder för skogens alla värden. Handlingsprogrammet skulle fungera som styrdokument för myndigheterna och som underlag för arbetet med hållbar utveckling i skogen, inklusive bevarandet av den biologiska mångfalden. För att säkra långsiktighet och stabilitet över mandatperioderna bör handlingsprogrammet ha en bred parlamentarisk grund och bygga på riksdagsbeslut, åtminstone i de övergripande delarna. Som också framförts ovan (avsnitt 9.3) bedömer Skogsstyrelsen att en parlamentarisk skogs- och miljöberedning kan vara en möjlighet för att lösa ut målkonflikter.

⁶ Skogsstyrelsen 2015. Analys av miljöförhållanden – SKA 15. Rapport 2015:11.

Det är av vikt att myndigheternas anslag för ändamålet under programperioden är i paritet med handlingsprogrammets innehåll. Skogsstyrelsen anser att handlingsprogrammet bör beakta vinsterna med att samordna statliga och frivilliga naturvårdsinsatser. Detta kräver en bred samverkan. Åtgärderna i handlingsprogrammet måste vara tillräckligt ambitiösa för att på ett tydligt sätt bidra till uppfyllandet av de nationella målen samt Sveriges internationella åtaganden, samtidigt som de ska vara realistiska att genomföra och därmed bidra till att skapa motivation bland skogsbrukets aktörer.

De fyra ingående insatsområden som nämns i avsnitt 9.11 i utredningen är centrala för många av utredningens övriga förslag.

1. Formellt skydd och frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen stödjer förslaget om att handlingsprogrammet ska ange vilket arbetssätt som ska tillämpas vid formellt skydd av skog. Skogsstyrelsen har dock invändningar mot utredningens förslag om att handlingsprogrammet bör utgå från ett arbetssätt där medgivande från markägare ska vara en förutsättning för formellt skydd. Myndighetens synpunkter kring detta presenteras nedan (avsnitt 10.2). Preliminärt delar Skogsstyrelsen i stort sett utredningens bedömning av vilka skogstyper som bör utgöra särskilt angelägna intressen och därmed ska prioriteras för formellt skydd (avsnitt 9.11.3). Dock anser Skogsstyrelsen att även bokskogar bör vara med eftersom de har stor betydelse för den biologiska mångfalden både ur ett nationellt och ett internationellt perspektiv. Skogsstyrelsen vill även framhålla vikten av att genomföra fördjupade representativitetsanalyser av områdesskyddet och att vid behov anpassa prioriteringsmodellen utifrån resultaten. I framtagandet av handlingsprogrammet bör samråd ske med skogsbruket så att arbetet med frivilliga avsättningar och formellt skydd kan samspela på ett effektivt sätt. En förutsättning för detta är transparens kring nuvarande frivilliga avsättningar.

2. Naturvårdande skötsel. Naturvårdande skötsel behövs i många olika miljöer för att bevara biologisk mångfald och utveckla natur- och kulturmiljövården. Till exempel visar en kartläggning av skötselbehov i Skogsstyrelsens områdesskydd att närmare 60 procent av områdena har behov av naturvårdande skötsel.⁷ I drygt hälften av de skyddade områdena med skötselbehov bedömdes behovet som akut. Skogsstyrelsen anser att handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen bör innehålla betydande satsningar på naturvårdande skötsel. Sådana åtgärder skulle bidra till högre kvalitet i de befintliga naturvårdsavsättningarna och därmed ökad effektivitet i naturvårdsarbetet. Detta gäller både de formellt skyddade områdena och skogsbrukets frivilliga avsättningar.

3. Miljöhänsyn för en effektiv grön infrastruktur. Skogsstyrelsen tillstyrker utredningens förslag om att handlingsprogrammet bör utgå från ett landskapsperspektiv för bevarande av biologisk mångfald och därför bör integreras med åtgärder för grön infrastruktur och samverkan mellan olika aktörer i landskapet.

4. Behov av inventeringar av skogar med höga naturvärden. Kunskap om förekomst av höga naturvärden i skogslandskapet är en förutsättning för

⁷ Skogsstyrelsen 2021. Behov av naturvårdande skötsel i skogar med biotopskydd och naturvårdsavtal. Rapport 2021:5.

skogs- och miljöpolitikens genomförande. Därför anser Skogsstyrelsen att handlingsprogrammet för biologisk mångfald i skogen bör ange omfattningen av och den strategiska inriktningen för de storskaliga insamlingar av kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som ska genomföras under aktuell programperiod.

10 Nya och utvecklade skydds- och ersättningsformer

10.2 Arbetssätt för formellt skydd

Skogsstyrelsen ser i grunden positivt på markägareinitiativ till formellt skydd och att medgivande från markägare alltid bör eftersträvas vid beslut (10.2.1), men ser också behov av undantag under vissa förutsättningar.

Nära hälften av de formella skydd som Skogsstyrelsen bildar idag har sitt ursprung i markägareinitiativ, och andelen ökar. Förslagen från markägarna tenderar också att i ökande grad vara naturvårdsmässigt relevanta. Skogsstyrelsen uppfattar att markägare som själva tagit initiativ till formellt skydd i allmänhet är mer nöjda med områdesskyddsprocessen än övriga markägare. Skogsstyrelsen ser därför i grunden positivt på markägareinitiativ till formellt skydd, men anser att myndigheten också kan behöva ta initiativ till formellt skydd.

Skogsstyrelsen instämmer i att medgivande från markägare alltid bör eftersträvas vid beslut om formellt skydd enligt miljöbalken, men menar att undantag kan behöva göras under vissa förutsättningar. Ett strikt krav på samtycke försämrar möjligheterna att bilda stora, sammanhängande och funktionella områdesskydd eftersom sådana stora områden vanligtvis berör ett betydande antal markägare. Detta gäller i synnerhet i södra Sverige där fastigheterna är relativt små, men där bristen på stora sammanhängande formella skydd är ett betydande problem i arbetet med att bevara den biologiska mångfalden.

Skogsstyrelsen noterar att utredningen pekar på ett antal svagheter med den föreslagna principen om att medgivande från markägare ska vara en förutsättning för formellt skydd (avsnitt 10.2.2 i utredningen). Mot bakgrund av dessa svagheter anser utredningen att avsteg från principen bör göras vid inrättandet av stora sammanhängande områdesskydd i den fjällnära regionen (avsnitt 15.5.3). Utredningen framhåller bland annat att det inte är kostnadseffektivt att fläckvis och med bristande systematik skydda skog utifrån förslag från markägare. Utredningen pekar också på att mindre avverkningar i oskyddade luckor kan få betydande konsekvenser för ett betydligt större område än vad som omfattas av åtgärden i sig. Skogsstyrelsen instämmer i argumentationen och menar att den är giltig för merparten skyddsvärda skogstyper och landskap. Skogsstyrelsen anser följaktligen att staten, oavsett skogstyp, alltså bör kunna ta initiativ till formellt skydd och ha ett bibehållet ansvar och mandat att hindra avverkningar av skyddsvärda miljöer.

När det gäller områden av särskild betydelse för naturvärden bör staten ha rätt att fatta beslut om formellt skydd även i de fall där dialogen med markägaren inte har lett till ömsesidigt samtycke. Myndighetens beslut kan överklagas,

varvid rättsväsendet kan avgöra om myndigheten har gjort en väl avvägd prövning av det allmänna intresset i förhållande till det enskilda intresset.

Om förslaget, att medgivande från markägare ska vara en förutsättning för formellt skydd, införs anser Skogsstyrelsen att det är av yttersta vikt att, i linje med utredningens förslag, undanta skogar som är av särskilt allmänt intresse (jfr. kommentarer till avsnitt 9.11 ovan samt skrivelse⁸ från Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen om skogstyper med omistliga värden inklusive bokskogar).

Skogsstyrelsen delar inte utredningens bedömning av de ekonomiska konsekvenserna för staten (om markägarinitiativ och frivillighet införs som huvudsakligt arbetssätt för skydd av skog; avsnitt 17.5.1). Utredningen fäster inte tillräcklig vikt vid de kostnadsberäkningar som Skogsstyrelsen och övriga berörda myndigheter redovisade i samband med återrapporteringen av Kometprogrammet.⁹ Dessa beräkningar indikerade bland annat betydligt högre handläggningskostnader än vad utredningen kommit fram till.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att se över reglerna för miljöbalkstillsyn vid pågående markanvändning (10.2.3).

Skogsstyrelsen ser positivt på förslaget om en översyn av reglerna för miljöbalkstillsyn vid pågående markanvändning, men anser även att det behövs en bredare översyn av regelverken. Skogsstyrelsen delar utredningens bedömning om att två parallella lagstiftningar skapar svårigheter.

10.3 Nya sätt att skydda skog

Skogsstyrelsen konstaterar att utredningen lyfter ett antal förslag på förändringar av nuvarande skyddsformer. Däremot saknas både förslag på och resonemang om mer flexibla och marknadsorienterade skyddsinstrument. Skogsstyrelsen anser att detta är en brist eftersom utredningsdirektivet efterfrågar positiva incitament som kan göra det lönsamt att tillhandahålla biologisk mångfald (jfr resonemang om incitament för naturvård under de allmänna synpunkterna först i yttrandet).

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om uppdrag till Skogsstyrelsen att ta fram förslag på ändring av 7 kap. 11 § miljöbalken och bilaga 2 till förordning (1998:1252) om områdesskydd för att möjliggöra mer ändamålsenliga biotopskyddsområden (10.3.2).

Skogsstyrelsen delar utredningens bedömning att förslaget kan bidra till mer funktionella biotopskyddsområden och öka acceptansen för skyddsformen.

⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2017. Värdefulla skogar – redovisning av regeringsuppdrag. Skrivelse 2017-01-31.

⁹ Naturvårdsverket 2014. Kometprogrammet 2010–2014. Slutredovisning av regeringsuppdrag om att påbörja ett samverkansprogram med markägare med kompletterande metoder för skydd av natur. Rapport 6621.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om uppdrag till Skogsstyrelsen att förtydliga vilken hänsyn som går utöver sektorsansvaret för att kunna utforma riktlinjer för avtal för den hänsyn som överstiger sektorsansvaret (10.3.3).

Skogsstyrelsen anser att det är mer kostnadseffektivt att allokera resurser till den föreslagna rådgivningskampanjen om bland annat effektivare miljöhänsyn (se avsnitt 9.6 ovan) eller nuvarande stöd till skogsbruket för natur- och kulturmiljöåtgärder (NOKÅS). På så sätt undviks även frågan om den föreslagna formen av naturvårdsavtal skulle räknas in i den formellt skyddade arealen skog. Skogsstyrelsen anser vidare att det finns adekvata verktyg för att skydda områden med höga naturvärden med stöd av miljöbalken om inte tillräcklig hänsyn lämnas.

Skogsstyrelsen bedömer att statens kostnader för att upprätta och kontrollera efterlevnaden av naturvårdsavtal av det slag som utredningen föreslår skulle bli orimligt höga i förhållande till förväntad naturvårdsnytta. En tänkt hänsyn om exempelvis 20 procent av en planerad avverkning på ett 5 hektar stort anmält område skulle innebära en ersättning till markägaren på omkring 30 000 kronor givet nuvarande ersättningsnivå för naturvårdsavtal samt en avtalstid på 50 år. Kostnaderna för upprättandet av avtalet exklusive de kommande årens kontroll av avtalets efterlevnad kan bedömas uppgå till ungefär lika mycket. Om ett ordinarie naturvårdsavtal, givet att området huvudsakligen utgörs av en skoglig värdekärna, skulle tecknas för hela det anmälda området skulle ersättningen till markägaren bli omkring fem gånger så hög och den administrativa kostnaden för staten ungefär som ovan, det vill säga 30 000 kronor.

Skogsstyrelsen vill också påtala att huvudprincipen i den gällande skogspolitiken är att kostnaderna och ansvaret för miljöhänsynen på skogsproduktionsmark bör ligga på näringsutövarna.¹⁰ En utgångspunkt för skogspolitiken är även att det finns ett ökat behov av sådan miljöhänsyn. Vidare uppfattar Skogsstyrelsen att sektorsansvaret främst avser markägarnas generella brukande över tid, inte enskilda åtgärder vid en given tidpunkt. Det formella stödet för att definiera gränserna för sektorsansvaret på ett sådant sätt som förslaget kräver är med andra ord svagt. Därtill finns det praktiska svårigheter att identifiera dessa gränser. Det gäller både den nedre gränsen som anger var sektorsansvaret börjar och den övre gränsen som anger var sektorsansvaret slutar. Skogsstyrelsen vill vidare peka på att förstärkt hänsyn ofta innebär återkommande åtgärder, till exempel skötselåtgärder inom ramen för olika hyggesfria metoder, vilket ytterligare komplicerar nivåläggningen.

Skogsstyrelsen har tidigare (i början av 2000-talet) försökt att identifiera och använda den lägre gränsen i nationella sektorsmål och som ett mått i uppföljningen av lämnad hänsyn vid föryngringsavverkning (Polytax). Då användes begreppet dubbla LIT där LIT står för lagnivå i taxering. Det visade sig dock vara svårt att applicera gränsen på enskilda områden där åtgärder utfördes.

¹⁰ Regeringens proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik.

10.4 Ersättning för naturvård

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att utreda frågan om skattefri intrångsersättning (10.4.1) liksom förslaget om att analysera vilka effekter tillägget om 25 procent fått (10.4.2).

Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att det är lämpligt att låta utreda hur beskattningen av ersättning vid formellt skydd kan göras mer gynnsam för de markägare som berörs av formellt skydd. Vidare anser Skogsstyrelsen, i likhet med utredningen, att det är viktigt att utvärdera reformen från 2010 som innebär att ett tillägg om 25 procent lades till den beräknade marknadsvärdeminskningen som ett områdesskydd innebär. Utredningens resonemang om att överväga att återgå till principen om marknadsmässig ersättning utan 25 procents påslag på marknadsvärdeminskningen förefaller rimliga, både utifrån en internationell utblick och utifrån statsstödsbestämmelserna.

10.5 Den skyddade naturens betydelse för landsbygdsutveckling

Skogsstyrelsen instämmer i att det finns en efterfrågan på större sammanhängande naturområden i södra Sverige, men är tveksam till förslaget om att ombilda delar av fyra av Sveaskogs ekoparker till nationalparker (10.5.1).

Skogsstyrelsen instämmer i att både naturvården och friluftslivet efterfrågar större sammanhängande naturområden i södra delen av landet, där de fyra utpekade ekoparkerna ligger. Utredningen pekar på att *nationalpark* är ett starkt varumärke, och det förefaller rimligt att förutsättningarna för landsbygdsutveckling i en bygd stärks om ett område i bygden har sådana kvaliteter att det utses till nationalpark. Vidare är det en förhållandevis enkel process att inrätta nationalpark på mark som redan ägs av staten jämfört med mark som är uppdelad på många privata markägare.

Samtidigt anser Skogsstyrelsen att ekoparkerna i sig är betydelsefulla naturvårdsinitiativ som kan tjäna som förebild för liknande former av naturvårdsavsättningar i det privata skogsbruket. Hur påverkas incitamenten för naturvård om ekoparkerna ombildas till nationalparker (jfr resonemang om incitament för naturvård under de allmänna synpunkterna först i yttrandet)?

Skogsstyrelsen vill också framhålla att naturvärdena i ekoparkerna till stor del redan är skyddade i praktiken. De delar av områdena som hyser de högsta naturvärdena är undantagna från skogsbruk. I övrigt bedrivs skogsbruk med hög grad av miljöhänsyn. Skötselriktningen är stadfäst genom avtal mellan Sveaskog och Skogsstyrelsen. Det framgår inte av utredningen hur naturvärdena i de utpekade ekoparkerna förhåller sig till motsvarande naturvärden i andra sammanhängande områden som skulle kunna bli föremål för nationalparksbildande. Skogsstyrelsen vill peka på möjliga risker för undanträngningseffekter, det vill säga att områden som borde vara mer prioriterade blir utan skydd.

12 Förutsättningar för registrering av nyckelbiotoper

12.6 Registrering av nyckelbiotoper

Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning att platsspecifik kunskap om naturvärden behöver samlas in och vill peka på utvecklingsmöjligheter för naturvärdesbedömningar genom ett tekniksprång med AI.

Skogsstyrelsen anser att platsspecifik kunskap om naturvärden är en förutsättning för att planera miljöhänsyn och bevara biologisk mångfald i skogen. Platsspecifik kunskap om naturvärden är också en förutsättning för det kunskapskrav som utredningen föreslår (avsnitt 14.1). Nyckelbiotopsdatabasen svarar mot dessa behov. Naturmiljöbeskrivningar enligt utredningens förslag kan bidra med ytterligare kunskapsunderlag (jfr avsnitt 14.3 nedan). Skogsstyrelsen vill dock peka på att det finns helt nya möjligheter till kunskapsinhämtning med hjälp av AI-förstärkt fjärranalys ¹¹.

Skogsstyrelsen föreslår att myndigheten ges förutsättningar att utveckla AI-förstärkt fjärranalys för att identifiera områden som kan ha betydelse för biologisk mångfald i skogen (se vidare bilaga; jfr även avsnitt 14.3 nedan). Härigenom finns möjligheter att skapa ett landsomfattande och övergripande kunskapsunderlag bestående av *sannolikhetskartor*. Dessa kan användas av skogsägare för planering av miljöhänsyn. De kan också användas av Skogsstyrelsen eller länsstyrelserna vid arbete med ekonomiska stöd, områdesskydd eller tillsyn. Inom ramen för dessa processer kan myndigheterna göra en slutlig naturvärdesbedömning i samband med fältbesök. Skogsstyrelsen bedömer att metoden och kunskapsunderlaget skulle kunna bidra till att genomföra ett flertal av förslagen i utredningen på ett effektivt sätt, däribland *bristanalys av biologisk mångfald i skogen* och *analyser av representativitet och konnektivitet* (se vidare bilaga).

Skogsstyrelsen vill i detta sammanhang understryka att databasen för nyckelbiotoper utgör ett viktigt underlag för AI-systemets datainlärning och för att kvalitetssäkra metoden. Om databasen gallras enligt förslagen i utredningen försämras förutsättningarna att utveckla metoden.

Skogsstyrelsen anser, till skillnad mot utredningen, att det finns stöd i rättsordningen för myndighetens verksamhet med nyckelbiotoper.

Skogsstyrelsen ser identifiering, avgränsning och registrering av nyckelbiotoper med efterföljande information till markägare om nyckelbiotoper som ett samlat kunskapsunderlag om var i skogslandskapet det finns miljöer som är särskilt värdefulla ur naturvårdssynpunkt. Skogsstyrelsen ser inte detta som ett förvaltningsbeslut.

Skogsstyrelsen har från och med år 2021 upphört att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid myndighetens tillsynsarbete.

¹¹ Artificiell intelligens (AI). Genom att använda nationella och heltäckande dataunderlag från satelliter, ortofoton och laserskanning, i kombination med data från inventeringar och kartläggningar, kan AI tränas att känna igen områden där det finns förutsättningar för höga naturvärden i landskapet.

Utredningen bedömer att det inte kan anses klarlagt om det finns tillräckligt stöd i rättsordningen för Skogsstyrelsens nyckelbiotopsinventering. Skogsstyrelsen delar inte denna bedömning. Enligt myndigheten finns stöd i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen, i tidigare regleringsbrev samt i separata regeringsbeslut¹². Skogsstyrelsen skulle ändå välkomna att det rättsliga stödet för myndigheten att inventera naturvärden förtydligas och förstärks ytterligare i enlighet med vad myndigheten utvecklar nedan (avsnitt 14.3).

Skogsstyrelsen tar inte ställning till om nyckelbiotopsregistrering utgör beslut eftersom frågan är föremål för prövning i domstol.

Skogsstyrelsen har tidigare bedömt att registrering av nyckelbiotoper inte utgör förvaltningsbeslut, vilket också har haft stöd i rättspraxis. Frågan om Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper utgör ett överklagbart förvaltningsbeslut är, så som utredningen också poängterat, för närvarande föremål för prövning i ett flertal olika domstolar. Sedan utredningen trycktes har fler domar i frågan avkunnats. Både förvaltningsrätter och kammarrätter har gjort olika bedömningar och kommit till olika slutsatser om Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper ska anses utgöra beslut eller inte och om sådant beslut i så fall ska kunna överklagas.¹³ Frågan om Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper utgör beslut i förvaltningslagens mening är därför för närvarande oklar.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att alla delar av nyckelbiotopsregistret som utgör en sammanvägning och klassificering av naturvärden ska gallras (12.6.2).

Skogsstyrelsen anser att en gallring av databasen skulle innebära en misshushållning av skattemedel som investerats i nyckelbiotopsinventeringen. Dessutom, vilket anförts ovan, bedömer myndigheten att det finns stöd i rättsordningen för identifiering, inventering och registrering av nyckelbiotoper. Det är mycket viktigt att den information som samlats in, vägts samman och klassificerats inte går förlorad, eftersom registret som upprättats och underhållits sedan 1993 även bedömts utgöra en av de viktigare kunskapsbaserna inom svensk naturvård.¹⁴ Skogsstyrelsen menar att en gallring innebär en stor förlust av insamlad och strukturerad information om biologisk mångfald som har betydelse inom kunskapsspridning, forskning, skoglig planering, fysisk planering samt myndigheternas arbete med rådgivning, tillsyn, områdesskydd och miljömålsuppföljning. För berörda markägare skulle möjligheten att uppfylla det kunskapskrav som föreslås i utredningen (avsnitt 14.1) försvåras eftersom en viktig del av kunskapsunderlaget riskerar att raderas.

¹² I regeringsbeslut N2018/03141/SK anges att Skogsstyrelsen ska genomföra en landsomfattande inventering av nyckelbiotoper.

¹³ Kammarrätten i Göteborg har den 14/10-2020 i mål nr 1727-20 kommit fram till att nyckelbiotopsregistreringen inte utgör ett överklagbart beslut. Kammarrätten i Sundsvall har den 30 november 2020 i mål nr 2853-19 kommit fram till att nyckelbiotopsregistreringen är att betrakta som ett överklagbart beslut. Båda domarna har överklagats till högsta förvaltningsdomstolen.

¹⁴ Naturvårdsverket 2019. Det boreala skogslandskapets infrastruktur. Rapport 6910.

I arbetet med tillsyn, områdesskydd och ekonomiska stöd behöver Skogsstyrelsen och andra myndigheter göra samlade bedömningar av de naturvärden som finns i skogen och hur de kan påverkas av olika skogsbruksåtgärder, vid inrättande och förvaltning av formella skydd eller vid naturvårdande skötsel. Registrerade nyckelbiotoper utgör i dessa sammanhang viktiga kunskapsunderlag. Detsamma gäller arbetet med grön infrastruktur.¹⁵ Det kan påpekas att nyckelbiotoper och objekt med naturvärden inte är en homogen grupp utan är klassificerade i drygt 50 olika biotop typer vilket har betydelse vid val av åtgärder och utformning av strategier för att gynna biologisk mångfald.

Nyckelbiotoper och objekt med naturvärden finns registrerade i samma databas och har sedan 2013 kunnat registreras med samma uppgifter. Fram till 2013 var många uppgifter obligatoriska endast för nyckelbiotoper. Liknande uppgifter kunde inte registreras för objekt med naturvärden. Därmed går det alltså att dra slutsatser om hur ett område som inventerades före 2013 klassificerats. För att det inte ska gå att dra sådana slutsatser, vilket är utredningens ståndpunkt, skulle även fritext och grundläggande information om strukturer och naturvårdsarter behöva gallras.

Den registrerade mängden uppgifter om olika strukturer och naturvårdsarter varierar mellan olika registrerade nyckelbiotoper. Under 1990-talet och första decenniet på 2000-talet förekom det att objekt med uppenbar urskogskaraktär avgränsades utan utförliga noteringar av strukturer och naturvårdsarter. Vid en gallring av databasen enligt utredningens förslag skulle det samlade kunskapsunderlaget försämrats väsentligt då endast begränsad information om strukturer och arter skulle finnas kvar i de avgränsade områdena.

I samband med det senaste regeringsuppdraget om en nationell nyckelbiotopsinventering 2018–2027, som dock enbart bedrevs 2018, skapade Skogsstyrelsen flera digitala register kopplade till inventeringen. Registren användes för att stödja nya arbetssätt och komplettera nyckelbiotopsdatabasen:

- Register med områden som identifierades för fältbesök vid förarbetet. Dessa markerades med status 'Ej inventerat', 'Planerat för inventering, brev skickat till markägaren', eller 'Inventerat'.
- Register med inventeringsobjekt, för inventeringen i nordvästra Sverige, som har geografiska referenser och attributdata med kopplade provtytor och checklistor för olika biotop typer, där olika miljövariabler och bedömningar ingår.
- Register med provtytor som har geografiska referenser och attributdata där status för provtytor framgår (A – ej nyckelbiotop eller objekt med naturvärden, B – nyckelbiotop eller C – objekt med naturvärden).
- Register med insamlade data förtecknade i checklistor (granskog, tallskog och lövrik barrskog).
- Register där de inventerade ytornas status framgår (A – ej nyckelbiotop eller objekt med naturvärden, B – nyckelbiotop eller C – objekt med naturvärden).
- Register med artförekomster inom inventerade områden.

¹⁵ Länsstyrelsen Jämtland 2019. Fungerande gröna infrastrukturer för skogslevande arter. Rapport 2019:1.

Inventerade och noterade uppgifter i dessa register användes som underlag vid registrering av nyckelbiotoper och objekt med naturvärden. Genom att analysera registren kan den som är insatt dra slutsatser om vilken status inventerade områden erhållit vilket är i strid med utredningens ståndpunkt.

Skogsstyrelsen noterar att den kunskap som insamlats och registrerats vid nyckelbiotopsinventeringen utgör viktiga underlag i flera av de utvecklingsarbeten som utredningen föreslår. En gallring av kunskapsunderlaget skulle avsevärt försvåra ett kunskapsbaserat miljömålsarbete. Att bygga upp ett nytt kunskapsunderlag, som ersätter ett gallrat nyckelbiotopsregister, genom naturmiljöbeskrivning skulle ta relativt lång tid. Dessutom skulle det bli kostsamt för staten då en stor del av arealen som tidigare registrerats som nyckelbiotoper eller objekt med naturvärden skulle behöva återbesökas för ny inventering. Även det fortsatta arbetet inom områdesskydd, med prioritering av fastigheter med stor andel registrerade områden med utvecklade naturvärden, skulle försvåras (jfr utredningens förslag om att prioritera nyckelbiotopsrika brukningsenheter, avsnitt 12.8).

Utredningen föreslår att nyckelbiotoper och objekt med naturvärden som finns på statlig mark eller inom formellt skyddad mark inte behöver gallras ur registret. Skogsstyrelsen vill påpeka att enskilda nyckelbiotoper och objekt med naturvärden kan delas av flera ägarkategorier eller bara delvis ligga inom formellt skyddade områden. Dessutom finns det områdesskydd som är tidsbegränsade. Detta skapar en rad praktiska svårigheter vid verkställande av gallring. Myndighetens utgångspunkt har alltid varit att uppgifterna om nyckelbiotoper och objekt med naturvärden som samlas in och registreras ska bevaras.

Skogsstyrelsen bedömer att en gallring av registren strider mot samtliga mål i arkivlagen.

Av 3 § arkivlagen (1990:782) framgår att en myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och sådana handlingar som avses i 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) och som myndigheten beslutar ska tas om hand för arkivering.

Myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

Myndigheternas arkiv ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar,
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen, och
3. forskningens behov.

Lag (1990:782).

Arkivlagen medger visserligen gallring men endast efter beaktande av kulturarvsaspekten och att det arkivmaterial som finns kvar tillgodoser behoven i 3 §. Skogsstyrelsens mening och slutsats är att en gallring av nyckelbiotopsregistret står i strid med målen i arkivlagen.

Skogsstyrelsen anser att expedierade dokument kopplade till nyckelbiotoper respektive objekt med naturvärden samt det upprättade registren utgör allmänna handlingar.

Av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen framgår att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen eller upprättad hos en myndighet. Av 2 kap. 10 § framgår vidare att en handling anses upprättad hos myndigheten när den har expedierats. Om handlingen inte expedieras är handlingen allmän när ärendet den hänför sig till har slutbehandlats. Registret med nyckelbiotoper och objekt med naturvärden innehåller cirka 115 000 registrerade områden med geografiska referenser och attributdata. Det är ett register som upprättats och underhållits sedan starten av nyckelbiotopsinventeringen 1993. Underhållet av databasen har inneburit att nyckelbiotoper och objekt med naturvärden kvalitetsgranskats vilket lett till gränsjusteringar och att data reviderats. Det har också lett till att områdets status har förändrats, avförts eller spolierats på grund av förändrad bedömning eller påverkan av exempelvis avverkning, gallring eller uppbearbetning av stormfällda träd.

Skogsstyrelsen har expedierat informationsbrev om registrerade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden till berörda markägare. Dessutom finns det i databasen med nyckelbiotoper och objekt med naturvärden relationer till avverkningsärenden, lagärenden, områdesskyddsärenden, rådgivningsärenden och stödärenden där anteckningar om nyckelbiotoper kan finnas. Även i dessa sammanhang har handlingar om nyckelbiotoper expedierats till berörda markägare, ombud och även till länsstyrelser och kommuner.

Delar av databasen finns tillgänglig genom Skogsstyrelsens öppna geodatatjänster, *Geodata att använda i eget GIS*, där forskare, kommuner, länsstyrelser, konsulter, markägare, ideell naturvård, skogsentreprenörer, virkesköpare, skogsbolag och skogsägarföreningar kan hämta uppgifter om nyckelbiotoper. Det finns även geodatatjänster med utökad information riktad enbart till professionella användare. Många användare förfogar alltså över registret.

Under årens lopp har även varierande uppgifter ur databasen expedierats till olika aktörer i samhället. Eftersom handlingarna inte kan raderas är det svårt att se något hinder mot att informationen om de höga naturvärdena kan finnas kvar. Handlingar och uppgifter kopplade till nyckelbiotoper är allmänna och kan begäras ut. Skogsstyrelsen bedömer att informationen därtill är synnerligen värdefull för den framtida forskningen.

14 Kunskap om naturvärden

14.1 Kunskapskrav

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att föra in ett kunskapskrav i skogsvårdslagen (14.1.1) och vill även peka på möjligheten att tydliggöra de föreslagna bestämmelserna genom att lägga till krav på egenkontroll.

Möjligheten att kunna ställa krav på kunskap om naturvärden skulle effektivisera, förenkla och öka kvalitén i Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsärenden enligt skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen stödjer därför även

följdförslaget om att kravet på kunskap ska preciseras i underrättelsen om avverkning (avsnitt 14.1.4). Därtill är det en fördel för markägaren att regelverken blir tydligare kring dennes ansvar i skogsskötseln. Om kunskapskravet tydliggörs i underrättelsen om avverkning bör det leda till en effektivare handläggning hos Skogsstyrelsen, även om det inledningsvis sannolikt kommer att leda till en ökad administration på grund av behovet av kompletteringar. Det är viktigt att eventuella nya bestämmelser enligt förslagen blir tydliga. Ett sätt att ytterligare förtydliga kunskapskravet är att införa ett krav på egenkontroll likt det som finns i miljöbalken.

Förslaget om att upphäva bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen (1998:904) om anmälan för samråd (14.1.7) är enligt Skogsstyrelsens mening inte tillräckligt utrett.

Skogsstyrelsen ser både för- och nackdelar med förslaget. Skogsstyrelsen anser att det behöver utredas mer för att myndigheten ska kunna ta ställning till det. I dagsläget gäller en underrättelse om avverkning enligt skogsvårdslagen som en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och vice versa. Skogsstyrelsen delar utredningens åsikt om att detta skapar otydligheter. I dagsläget får Skogsstyrelsen in omkring 65 000 anmälningar om avverkning som samtliga även räknas som anmälan om samråd enligt miljöbalken. Skogsvårdslagen respektive miljöbalken ställer olika krav på både markägare och myndighet och risken för otydlighet är stor. Men att särskilja de två underrättelserna från varandra skapar andra svårigheter. Inte minst blir det viktigt med tydlighet kring när anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken behöver lämnas in och kring hur Skogsstyrelsen ska hantera de olika lagstiftningarna i förhållande till varandra.

Om förslaget genomförs blir anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken två olika ärenden när de kommer in till myndigheten. De kommer dock även fortsättningsvis att ha ett starkt beroende av varandra och behöver hanteras utifrån det. I dag finns ärenden som först kommer in som en avverkningsanmälan enligt Skogsvårdslagen men där åtgärden därefter bedöms som samrådspiktig, varvid ärendet lyfts för samråd enligt miljöbalken för att sedan åter hanteras inom skogsvårdslagen. Ett vanligt exempel är skogsbruksåtgärder som berör arter enligt miljöbalken och hänsyn enligt skogsvårdslagen.

Vissa åtgärder kommer även fortsättningsvis att beröra båda lagstiftningarna och enligt Skogsstyrelsens mening kommer otydligheter att kvarstå oberoende av föreslagna förändringar. En del av förklaringen till Skogsstyrelsens ärendehantering beror på praxisen om *Lex specialis*. En förändring i förordningen om samråd behöver ett förtydligande om vilket regelverk Skogsstyrelsen ska tillämpa. Det behöver tydligt framgå hur lagstiftaren har tänkt sig hanteringen av dessa båda parallella lagstiftningar för en åtgärd som både bedöms som anmälnings-/ansökningspiktig enligt skogsvårdslagen och samrådspiktig enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsen delar inte utredningens bedömning av förslagspaketets påverkan på Skogsstyrelsen (jfr konsekvensbeskrivningarna i avsnitt 17.6.2 och 17.6.4 i utredningen). De föreslagna förändringarna kring kunskapskravet,

ökade krav på hänsynsredovisning i anmälan om avverkning, förändring av handläggningstiden och särskiljning av blanketterna för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen är sammantaget en mycket stor förändring. Skogsstyrelsen behöver förändra arbets sätt, vilket innebär förändringar i både styrande och stödjande dokument och utbildning av personal, utveckla IT-system och eventuellt göra förändringar bland personalresurser. Förslagspaketet innebär även att kunskapen om miljöbalken behöver höjas. Det är därför viktigt att förändringarna föregås av en längre tidsperiod för omställningsarbete och informationsinsatser. Om de föreslagna förändringarna genomförs kommer Skogsstyrelsen att behöva prioritera resurser till arbetet med generell information kring kraven i miljöbalken.

Skogsstyrelsen har gjort en uppskattning av kostnaden för införandet av regeländringarna om kunskapskrav och förändrad handläggningstid. Uppskattningen visar på en merkostnad för Skogsstyrelsen under själva införandet och under en inledningsperiod efter införandet. Behovet av extra anslag ligger enligt Skogsstyrelsen på ungefär det dubbla mot de projektmedel som skogsutredningen föreslår.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen i samråd med Naturvårdsverket bör ta fram en vägledning och allmänna råd om när samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska ske för åtgärder i skog (14.1.9).

Om de två underrättelserna kring anmälan om avverkning och anmälan om samråd skiljs åt behövs informationsinsatser om när en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska skickas in till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen anser att förslaget om att ta fram en vägledning och allmänna råd är ett viktigt led i att tydliggöra lagstiftningen och implementeringen av den. Vid otydlighet kring när en anmälan om samråd ska göras finns risk att olika bedömningar görs och att åtgärder anmäls för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken i orimlig omfattning.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att straffbestämmelser med koppling till samrådsplikten bör ses över (14.1.8).

Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att straffbestämmelserna behöver ses över som en följd av förslaget om att upphäva bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd.

14.3 Kunskapsunderlag och inventeringar

Skogsstyrelsen instämmer i att det behövs kunskapsunderlag för att planera naturvård och miljöhänsyn och vill även i denna del av yttrandet peka på att AI-förstärkt fjärranalys kan bli en effektiv metod för att identifiera områden med potentiellt höga naturvårdskvaliteter.

Genom att använda digitalt framtagna sannolikhetskartor baserade på AI-förstärkt fjärranalys kan avgränsning av objekt göras (se avsnitt 12.6 ovan och bilaga). Vid analysen används nationella och heltäckande dataunderlag från satelliter, ortofoton och laserskanning i kombination med data från tidigare inventeringar och kartläggningar. I de områden som identifieras förväntas det

finnas förutsättningar för höga naturvärden. En slutgiltig bedömning av naturvärdena kan göras vid fältinventering inom ramen för Skogsstyrelsens eller länsstyrelsernas arbete med ekonomiska stöd, områdesskydd eller tillsyn.

En motsvarande manuell analys av olika kartlager är inte lika snabb och träffsäker som AI-förstärkt analys. En manuell analys skulle därmed medföra mer utredningsarbete och att större arealer skulle behöva inventeras i fält för att filtrera fram motsvarande areal av särskild betydelse för biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen vill framhålla vikten av att myndighetens mandat att inventera naturvärden ges stabila förutsättningar som gör det möjligt att samla in och sammanställa biologiskt relevant information på ett metodmässigt adekvat sätt.

Genom att tydligt formalisera den rättsliga grunden kan varaktigheten av Skogsstyrelsens uppdrag att samla in kunskap om naturvärden säkerställas och eventuella framtida ifrågasättanden förebyggas. Detta bör gälla oberoende av inventeringsmetod. Skogsstyrelsen ser dock svagheter i utredningens förslag om att skriva in uppdraget i förordningen (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen. Förslaget till författningstext är otydligt vad gäller uppdragets innehåll och varaktighet. Skogsstyrelsen anser vidare att uppdraget att inventera naturvärden behöver fastslås i en lagreglering som har bättre stabilitet över mandatperioder för att uppnå ett mer förutsebart och långsiktigt stöd för myndighetens arbete med inventering. Ett alternativ kan därför vara att lagfästa myndighetens inventeringsuppdrag i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen.

Skogsstyrelsen vill påtala att uppdraget kan behöva anpassas efter hur det föreslagna nationella handlingsprogrammet för biologisk mångfald utformas liksom av regeringens framtida ekonomiska styrning av Skogsstyrelsen. Myndighetsstyrningen kan även komma att avse i vilken utsträckning och inom vilka marker Skogsstyrelsen ska inventera.

Skogsstyrelsen vill understryka att insamling av landsomfattande kunskapsunderlag om naturvärden kräver stora investeringar hos myndigheten i form av personalresurser, utveckling av metod och tekniska hjälpmedel, utbildningsinsatser, kommunikation och utförande av själva kunskapsinsamlingen. För att statens investeringar ska vara kostnadseffektiva är det av stor vikt att kunskapsinsamlingen blir förankrad och får acceptans i bred politisk samsyn så att den blir genomförd i sin helhet. Skogsstyrelsen vill erinra om att stora resurser har investerats i nyckelbiotopsinventeringen de senaste 30 åren inklusive stora insatser vid uppstarten av uppdraget om utökad inventering av nyckelbiotoper 2018–2027 vilket fick avslutas efter en säsong, då brett politiskt stöd saknades för inventeringen.

Av utredningens förslag om naturmiljöbeskrivningar framgår att Skogsstyrelsen inte ska väga samman data. Skogsstyrelsen vill påpeka att det normalt ingår att göra olika former av samlade bedömningar redan i samband med att en inventering förbereds. Det kan handla om att manuellt eller med hjälp av AI analysera olika kartskikt för att identifiera områden som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald.

Skogsstyrelsen delar uppfattningen att naturmiljöbeskrivningar kan bidra med kunskapsunderlag, men vill peka på betydande behov av utvecklingsarbete.

Skogsstyrelsen bedömer att datainsamling genom naturmiljöbeskrivningar enligt utredningens förslag skulle kunna förse markägare och myndigheter med väsentlig information om naturvärden till nytta för skoglig planering och arbete med biologisk mångfald. Att, som utredningen föreslår, tillvarata de erfarenheter som vunnits från den utvecklade metoden i nordvästra Sverige är bra. Genom det kompletterande arbetssättet med provytor och checklistor kan transparens, objektivitet och förutsebarhet vid framtagande av naturmiljöbeskrivningarna öka.

Skogsstyrelsen konstaterar att betydande utvecklingsarbete krävs för att naturmiljöbeskrivningarna ska bli ändamålsenliga och beskriva sådana konkreta och objektiva *förhållanden i naturen som kan ha särskild betydelse för biologisk mångfald*. Även om man kommer att kunna dra nytta av erfarenheterna från den utvecklade metoden för nyckelbiotopsinventeringen i nordvästra Sverige kvarstår mycket arbete för att anpassa arbetssättet till övriga delar av landet. Effektiva verktyg behöver utvecklas för att identifiera och fokusera på områden som har potential att hysa höga naturvärden. Likaså är det nödvändigt att utveckla kommunikationsinsatser, utbilda personal samt utveckla metoder för uppföljning och statistikproduktion.

Skogsstyrelsen vill framhålla att instruktionerna för arbetet med naturmiljöbeskrivningar bör precisera hur förarbetet ska utföras, vilka skogsområden med enhetliga förhållanden som ska beskrivas, relevanta strukturer och naturvårdsarter, metodik vid provyteutläggning och användning av checklistor. Skogsstyrelsen anser även att det är viktigt att precisera hur data ska registreras, lagras, kommuniceras och tillgängliggöras via Skogsstyrelsens karttjänster. Utvecklingsarbete krävs för att markägare ska kunna registrera och revidera i databasen för naturmiljöbeskrivningar.

Skogsstyrelsen anser även att det finns behov av att beskriva hur registret med naturmiljöbeskrivning ska uppdateras allt eftersom registrerade områden med enhetliga förhållanden förändras genom att förekomsten av strukturer och naturvårdsarter förändras. Ett register av detta slag är inte statistiskt efter att registreringen utförts utan förhållandena förändras med tiden.

Skogsstyrelsen vill vidare påpeka att terminologin för olika parametrar bör stämma överens med tidigare genomförda naturvärdesinventeringar för att möjliggöra fullgoda analyser av bland annat konnektivitet och representativitet. Det är av stor vikt att de skogsområden med enhetliga förhållanden som ska avgränsas kan beskrivas med biologiskt betydelsefulla strukturer och naturvårdsarter. Checklistor för olika skogsmiljöer behöver utvecklas och testas. Även insamling av data i form av trädslagsfördelning kan bidra till arbetet med konnektivitet och representativitet i ett landskapsperspektiv.

Slutligen vill Skogsstyrelsen framhålla att det kan bli problematiskt att kommunicera enskilda data till markägaren utan att väga samman informationen på ett ekologiskt relevant sätt så att markägaren får förståelse för biotopens värde som helhet. Utan en samlad bedömning som möjliggör ett biotopsperspektiv kan det bli svårt för markägaren att dra nytta av informationen, till

exempel vid upprättande av en skogsbruksplan. Dessutom kan den rumsliga fördelningen av olika strukturer inom ett område variera så att koncentrationer av objektiva fynd inte uppmärksammas – särskilt i situationer då olika typer av strukturer inte samvarierar i området.

Skogsstyrelsen instämmer i att kommunikation med berörda markägare är grundläggande och vill även peka på att rådgivning efter utförd fältinventering kan vara ett kostnadseffektivt alternativ till markägarmedverkan.

Dialog med berörda markägare före och efter utförd fältinventering är viktigt för acceptans och förankring. Inför fältarbetet ska kommunikationsinsatser utföras genom informationsbrev och i vissa fall större informationsträffar.

Utredningen föreslår att markägaren bör ges tillfälle att delta vid inventering i fält. Skogsstyrelsen bedömer att fältarbetet skulle tappa i effektivitet om markägare deltar, eftersom inventeringsarbetet vanligen omfattar flera fastigheter inom ett större inventeringsområde. Det skulle troligtvis innebära ett mer omfattande planeringsarbete inför och vid fältarbetet i inventeringsområdena. Skogsstyrelsen bedömer att kostnaderna skulle bli mer omfattande än vad som framgår av konsekvensbeskrivningen (avsnitt 17.6.3 i utredningen). Medverkan av markägare kan även påverka objektiviteten och det kan uppstå arbetsmiljömässiga problem.

Skogsstyrelsen vill peka på att rådgivning i närtid efter utförd fältinventering – utöver dialog inför inventeringen – skulle kunna vara ett kostnadseffektivt alternativ till markägarmedverkan. Det skulle också vara ett bra tillfälle att tillvarata markägarnas lokalkännedom. Samtidigt skulle markägarna kunna få information om hur de själva skulle kunna uppdatera databasen – om tekniska förutsättningar för det utvecklas.

Med tanke på Skogsstyrelsens förslag om teknikutveckling med AI (avsnitt 12.6 ovan) och den ökande mängden av tekniska hjälpmedel som markägare kan använda, skulle möjligheter kunna öppnas för intresserade markägare att utföra fördjupade inventeringar i egen regi och registrera i databasen. Skogsstyrelsen skulle dessutom kunna genomföra olika utbildningsinsatser för markägare.

Skogsstyrelsen ser fördelar med att myndigheten ansvar för inventeringen.

Utredningen är inne på att staten efter en tid skulle kunna överlåta inventeringsansvaret till markägarna. Skogsstyrelsen ser dock en styrka i att myndigheten ansvarar för inventeringsuppdraget eftersom markägarna därmed behandlas lika. Det finns ett stort värde i att samla in data systematiskt och på likartat sätt, vilket även stärker arbetet med konnektivitet och representativitet i landskapet. Dessutom blir det lättare att till fullo tillvarata de erfarenheter och utvecklingsarbeten som myndigheten byggt upp.

14.4 Handläggningstider

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om kortare handläggningstider (14.4.1) om det genomförs som ett paket tillsammans med förslaget om kunskapskrav i skogsvårdslagen (14.1.1) och förslaget om ökat krav på hänsynsredovisning i anmälan om avverkning (14.1.4).

Skogsstyrelsen bedömer att myndighetens handläggningstid kan anpassas till tre veckor om förslagen om kunskapskrav och hänsynsredovisning i samband med avverkningsanmälan genomförs. Skogsstyrelsen vill understryka att det är viktigt att förändringarna genomförs som ett paket och att kunskapskravet och det ökade kravet på hänsynsredovisning i samband med avverkningsanmälan införs före eller senast i samband med förändringen av handläggningstid. Skogsstyrelsen vill påpeka att en handläggningstid på tre veckor, med möjlighet till förlängning, är starkt beroende av ett fungerande kunskapskrav och väl ifyllda, i huvudsak digitalt inlämnade, avverkningsanmälningar. Digitalt inlämnade avverkningsanmälningar underlättar för Skogsstyrelsens handläggning samt möjliggör en förbättring av kvalitén i enskilda anmälningar. Brister i avverkningsanmälningarna kan leda till att myndigheten behöver besluta om förlängd tid till åtta veckor i ett orimligt stort antal ärenden.

Skogsstyrelsen vill också påpeka att förslaget innebär att en anmälan för samråd enligt miljöbalken och en anmälan om avverkning kommer att få olika långa handläggningstider. En positiv effekt är däremot att antalet ansökningar om undantag från sexveckorsregeln kan tänkas minska med förslaget.

Kopplat till kortare handläggningstider vill Skogsstyrelsen också lyfta att det finns ett behov av regelförändringar för att snabbt kunna hantera brådskande situationer till följd av exempelvis kraftiga granbarkborreangrepp.

Skogsstyrelsens anser att det finns behov att se över 15 b § skogsvårdsförordningen utifrån aspekten att det enligt gällande regelverk krävs särskilda skäl för Skogsstyrelsen för att kunna medge att åtgärder får påbörjas tidigare. Som utredningen skriver är det inte möjligt med nuvarande regelverk för myndigheten att ens i vissa brådskande situationer eller vid särskilda händelser kunna medge att åtgärder får påbörjas tidigare utan att behöva göra en prövning i varje enskilt fall. Det är uppenbart att det finns ett behov av att kunna förenkla hanteringen för att kunna möta sådana brådskande situationer som följer på storm, brand och kraftiga angrepp av granbarkborre – och som riskerar att bli vanligare i ett ändrat klimat.

15–16 Skydd av fjällnära skog

15.6 Lagstiftning för tillstånd till avverkning i fjällnära skog

Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att tillståndsprövningen i fjällnära skog på många sätt är olämpligt utformad för att uppnå syftet med en särreglering (15.6.1).

Lagstiftningen kring tillståndsplikten i fjällnära skog har flera brister som inte utredningen har kunnat lösa. Det finns ett fortsatt behov av att lösa dessa för

att skapa tydlighet och förutsebarhet för både markägare och myndighet. Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att tillståndskravet bör ses över. Inför ett formellt skydd av stora sammanhängande naturskogar med höga naturvärden bör det övervägas om tillståndskravet ska behållas av andra anledningar än att pröva en avverknings förenlighet med naturmiljöns intressen, eller om det kan avvecklas och ersättas av anmälningsplikt jämförbart med det regelverk som gäller i stora delar av övriga Sverige. Skogsstyrelsen delar således utredningens uppfattning om att tillståndskravet enligt bland annat 18 § skogsvårdslagen bör ses över inom ramen för en bredare analys av hela det regelverk som reglerar tillståndsprövningen i skogsvårdslagstiftningen. Skogsstyrelsen anser att en sådan analys är nödvändig för att komma vidare med förslaget om att formellt skydda stora sammanhängande områden i den fjällnära regionen (jfr avsnitt 16.2 nedan).

Skogsstyrelsen tillstyrker förslagen om att precisera i skogsvårdslagen att skogsbruk är pågående markanvändning även ovan den fjällnära gränsen (15.6.2) och att det i beslut ska anges huruvida skogsbruk alltjämt är pågående markanvändning på berörd del av fastigheten (15.6.4).

Mark och miljööverdomstolen har gjort bedömningen att skogsbruk utgör pågående markanvändning i fjällnära skog och att intrångsersättning ska utgå motsvarande rådighetsinskränkning för all framtid.¹⁶ Skogsstyrelsen välkomnar dock utredningens förslag att tydliggöra denna praxis direkt i lagstiftningen. Skogsstyrelsen uppfattar utredningen på så sätt att det endast är i de fall ett beslut om hänsyn enligt 18 b § skogsvårdslagen går utöver den så kallade intrångsbegränsningen (det vill säga när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras genom beslutet) som 18 b § blir gällande (det vill säga att det i beslutet ska anges huruvida skogsbruk alltjämt är pågående markanvändning på berörd del av fastigheten). Om Skogsstyrelsens uppfattning av utredningen i denna del inte överensstämmer med utredningens avsikter bör det tydliggöras i förarbetena till de berörda bestämmelserna i lag och förordning vad som ska gälla för beslut om hänsyn (enligt 18 b §) som inte går utöver intrångsbegränsningen. Det vill säga hur frågan kring pågående markanvändning ska hanteras i de fall där beslut om hänsyn inte går utöver intrångsbegränsningen.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att avverkningstillstånd tidsbegränsas till fem år (15.6.4).

Utredningen har lämnat förslag på att begränsa tillstånd till avverkning enligt 18 a § och 18 b § skogsvårdslagen till fem år, vilket Skogsstyrelsen anser är bra eftersom tillstånden inte har någon tidsbegränsning i skogsvårdsförfattningen. De förutsättningar som råder vid tillfället för när tillstånd ges förändras över tid och en tidsbegränsning är därför lämplig. En anmälan om avverkning är giltig i fem år och det kan vara rimligt att ha en liknande tidsbegränsning för tillstånd till avverkning.

¹⁶ Avgöranden den 12 maj 2020 i mål M 1729-19, M 1732-19, M 1734-19, M 1736-19 och M 1737-19.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att beslut om hänsyn enligt 18 b § skogsvårdslagen bör skrivas in i fastighetsregistret (15.6.5).

Skogsstyrelsen uppfattar utredningen på så sätt att det endast är i de fall ett beslut om hänsyn enligt 18 b § skogsvårdslagen går utöver intrångsbegränsningen som ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen ska bestämmas i beslutet. Det vill säga när pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras genom beslutet. På samma sätt uppfattar Skogsstyrelsen utredningens förslag om ändring i 35 § skogsvårdsförordningen om inskrivning av ett beslut med stöd av 18 b § skogsvårdslagen i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Det vill säga inskrivning av ett beslut i fastighetsregistret är endast aktuellt för det fall beslutet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. I ett beslut om hänsyn enligt 18 b § skogsvårdslagen som *inte* går utöver intrångsbegränsningen (och därför inte innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras) skulle det således inte bli aktuellt att pröva och bestämma någon ersättning utifrån 19 § skogsvårdslagen. Det skulle inte heller i ett sådant fall bli aktuellt att skriva in i beslutet i fastighetsregistret enligt 35 § skogsvårdsförordningen.

Om Skogsstyrelsens uppfattning av utredningen inte överensstämmer med utredningens avsikter anser myndigheten att det bör tydliggöras i förarbetena till de berörda bestämmelserna i lag och förordning vad som ska gälla för beslut om hänsyn enligt 18 b § som inte går utöver intrångsbegränsningen. Skogsstyrelsen skulle också motsätta sig en ordning som innebär att även mindre omfattande hänsynsbeslut som inte påverkar intrångsbegränsningen skulle bli föremål för inskrivning i fastighetsregistret.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen som första instans ska pröva frågan om ersättning tillsammans med frågan om huruvida tillstånd till avverkning ska nekas (15.6.6).

Skogsstyrelsens sammantagna bedömning är att förslaget inte medför en förbättring och ett förtydligande på det sätt som utredningen tänkt. Utredningen saknar närmare redogörelse av förslagets nackdelar och följaktligen även resonemang och avvägningar mellan förslagets för- respektive nackdelar. Skogsstyrelsen vill påpeka följande:

- En markägare kan med hänvisning till 19 § skogsvårdslagen göra anspråk på ersättning direkt till Skogsstyrelsen, som då prövar frågan och söker nå en överenskommelse i det fall rätt till ersättning föreligger. Skogsstyrelsen ser det som en missuppfattning att markägare i normalfallet ska behöva väcka talan hos mark- och miljödomstolen för att få frågan om ersättning prövad.
- Förslaget medför sannolikt att handläggningstiden kommer att öka avsevärt om samtliga beslut enligt 18 § skogsvårdslagen och villkorade tillstånd enligt 18 b § över intrånget även ska vara värderade innan beslutet fattas. I synnerhet torde detta vara problematisk för alla beslut där tillstånd villkoras med hänsyn enligt 18 b § eller där Skogsstyrelsen endast nekar avverkning med stöd av 18 § för delar av ansökan.

- Det är inte statsfinansiellt kostnadseffektivt att utan vetskap om en enskild markägare gör anspråk på ersättning i det enskilda fallet fastställa en ersättning i samband med beslutet. Utredningen bortser från att vissa markägare anser att villkorad hänsyn enligt 18 b § (men även i viss mån nekade tillstånd enligt 18 §) är något de kan ta inom ramen för sektorsansvaret.
- Det är olämpligt att ersättningen vid nekat tillstånd – som av Mark- och miljööverdomstolen likställs med ett beslut om naturreservat och som utredningen jämför med ett beslut om biotopskyddsområden – ska ha bestämmelser i egen ordning. Det riskerar att försvåra en efterföljande process där områden som ersatts till följd av beslut enligt 18 § ska ingå i ett beslut om områdeskydd enligt 7 kap. miljöbalken.
- Om en markägare istället anmäler samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken för att gallra (utan att något beslut om nekat tillstånd finns) så kan Skogsstyrelsen i vissa fall komma att förbjuda den aktuella skogsbruksåtgärden och markägaren kan då ha rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken. Att ersättningen för två så närliggande situationer skulle regleras i olika lagstiftning och att den pågående markanvändningen i det ena fallet ska ändras men inte i det andra kan skapa nya oklarheter.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen beviljas anslagskredit för en särskild anslagspost som avser ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen (15.6.6).

Förslaget med en separat anslagspost för fjällnära skog innebär att områdeskyddsarbetet *nedanför* den fjällnära gränsen kan fortsätta oberoende av mängden ärenden med nekade avverkningstillstånd i den fjällnära regionen. Skogsstyrelsen anser att förslaget är viktigt eftersom myndigheten annars inte kan styra över hur det ordinarie anslaget belastas.

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen bemyndigas att meddela föreskrifter om att tillstånd inte krävs för åtgärder enligt 29 § skogsvårdslagen om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar (15.6.8).

Skogsstyrelsen utgår från att utredningen här avser tillstånd till avverkning enligt 15 § skogsvårdslagen. I 6 kap. 2 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7) har Skogsstyrelsen angett de undantag då föreskrifterna inte ska gälla. Ett undantag är fjällnära skog (enligt avgränsningen för fjällnära skog). Den fjällnära skogen träffas således inte av bestämmelser om insektsbekämpning. Skogsstyrelsen bedömer att risken för angrepp av skadliga insekter i fjällnära skog är låg.

16.2 Skydd av sammanhängande naturskogar i den fjällnära regionen

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att staten bör ta ansvar för att de stora sammanhängande naturskogarna inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skogar bevaras långsiktigt (16.2.1).

Skogsstyrelsen ställer sig bakom utredningens analys och slutsatser (avsnitt 16.1 i utredningen). Sverige har ett internationellt ansvar att bevara fjällnära naturskogar. Att bevara intakta landskap i den fjällnära regionen skapar samtidigt förutsättningar för landsbygdsutveckling genom att områdena kan utvecklas för naturturism, rennäring, friluftsliv och lokalsamhället i övrigt. Detta är i linje med utredningens förslag om att lyfta fram mångbruk i den nationella bioekonomistrategin (jfr avsnitt 9.4.2 ovan). Utredningen är också öppen för behovet att anpassa lokala nationalparks- och naturreservatsföreskrifter på ett sätt som kan främja nämnda näringsgrenar utan att inkräkta på naturvärdena.

Skogsstyrelsen anser att det är samhällsekonomiskt väl motiverat att formellt skydda dessa skogar och att detta svarar mot omvärldens krav och syn på hållbarhet (jfr allmänna synpunkter först i yttrandet). Skogsstyrelsen delar utredningens uppfattning om att genomförandet av skyddet bör ske systematiskt och samlat genom områdesskydd, framförallt i form av bildande av nationalparker och naturreservat. Skogsstyrelsen vill dock peka på vikten av att anslagen till myndigheterna fullt ut motsvarar de behov som förslaget innebär.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att skyndsamt detaljavgrensa de stora sammanhängande naturskogarna (16.2.2).

Skogsstyrelsen anser att utredningens förslag om att skyndsamt detaljavgrensa de stora sammanhängande naturskogarna är nödvändigt för att komma vidare i arbetet med formellt skydd. Skogsstyrelsen delar uppfattningen att uppdraget bör ges till Naturvårdsverket och berörda länsstyrelser samt att det bör genomföras i samråd med Skogsstyrelsen. Särskilda resurser bör tillställas uppdraget för att säkerställa att det genomförs.

Skogsstyrelsen instämmer i utredningens uppfattning att avgränsningen även behövs för att enklare hantera enskilda ansökningar om avverkningstillstånd till dess att naturskogarna skyddats formellt (avsnitt 15.6.3 i utredningen). Skogsstyrelsen vill i detta sammanhang påtala vikten av att avgränsningen inte leder till inskränkningar i markanvändningen i fjällnära skogar utanför de avgränsade områdena (jfr synpunkter ovan om tillståndsprövning och precisering av pågående markanvändning, avsnitt 15.6.1 och 15.6.2).

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att statens innehav av stora sammanhängande naturskogar ska utgöra grunden i skyddsarbetet (16.2.3), men anser att arbetet inledningsvis bör inriktas mot de privatägda markerna.

Skogsstyrelsen anser i likhet med utredningen att statens innehav av stora sammanhängande naturskogar inom och i anslutning till den fjällnära gränsen bör utgöra grunden i en omfattande satsning på områdesskydd. Skogsstyrelsen instämmer också i att skogsbruk tillsvidare inte bör bedrivas i de statligt ägda

naturskogarna som avses. Detta bör i fråga om statlig bolagsskog säkerställas via ägardirektiv.

Däremot anser Skogsstyrelsen, till skillnad mot utredningen, att statens arbete med att inrätta områdesskydd inledningsvis bör inriktas mot naturskogar som ägs av enskilda privata markägare inom de detaljavgränsade områdena istället för mot naturskogar som ägs av staten. Härigenom slipper de enskilda privata markägarna att hamna i ett långvarigt vänteläge och antalet avverkningsärenden som Skogsstyrelsen måste handlägga begränsas. Därmed minskar även sannolikheten för avverkning i de naturskogar som berörs av förslaget. Skogsstyrelsen vill i detta sammanhang erinra om länsstyrelsernas möjlighet att fatta interimistiska beslut enligt miljöbalken för att förhindra avverkning av skyddsvärda områden.

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Sveaskogs markförsäljningsprogram används och utvidgas (16.2.5).

Skogsstyrelsen instämmer i att Sveaskogs innehav av skogsmark inom och i nära anslutning till gränsen för fjällnära skogar bör användas som ersättningsmark till framförallt enskilda privata skogsägare.

I detta ärende har generaldirektör Herman Sundqvist beslutat och utredare David Ståhlberg varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Göran Rune, biträdande avdelningschef Johan Eriksson, enhetschef Peter Blombäck, enhetschef Svante Claesson, verksjurist Andrea Airosto, inventeringsledare Anders Engström, skogsskötselspecialist Per Hazell, chefsjurist Cecilia Hedman, processförvaltare Åsa Lundberg, naturvårdsspecialist Jean-Michel Roberge och processförvaltare Johan Åberg deltagit.

Herman Sundqvist

David Ståhlberg

Bilaga

Förslag om att med hjälp av AI utveckla ett övergripande kunskapsunderlag och planeringsstöd för att bedöma naturvärden i skog

Kopia till

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

agnetha.alriksson@regeringskansliet.se

Bilaga

Förslag om att med hjälp av AI utveckla ett övergripande kunskapsunderlag och planeringsstöd för att bedöma naturvärden i skog

Skogsstyrelsens har i budgetunderlaget för 2022–2024 hemställt om utökade medel för ett antal aktiviteter för att stärka miljövärden. En aktivitet är att utveckla en modell för ett övergripande kunskapsunderlag för naturvärden som skulle bli en sammanhängande och konsekvent naturvärdesbeskrivning över skogslandskapet.

Skogsstyrelsen ser en stor möjlighet i att utveckla digitalt framtagna sannolikhetskartor baserat på AI-förstärkt fjärranalys och databearbetning som ett komplement till befintliga kunskapsunderlag. Genom att använda nationella och heltäckande dataunderlag från satelliter, ortofoton och laserskanning i kombination med data från inventeringar och kartläggningar, finns det potential att identifiera var det finns förutsättningar för höga naturvärden i skogslandskapet. Underlaget föreslås visa på graderingar av naturvärden i rasterformat (alltså pixlar).

Ett möjligt angreppssätt är vidareförädling av datakällorna för att producera underlag som beskriver olika egenskaper i skogen som kan ha betydelse för den biologiska mångfalden – till exempel egenskaper som visar på variation i trädskiktet, speciella markförhållanden eller naturliga störningar. Dessa kan sedan användas tillsammans med uppgifter från nationella inventeringar i maskininlärning för att hitta samband och mönster i datakällorna och prediktera var förutsättningar finns för höga naturvärden i skogen. Kvalitetssäkring av metoden i fält innebär bland annat att jämföra aktuella inventeringsdatabaser med de faktiska förhållandena i skogen.

Ansatsen är komplex och behöver ske stegvis och genom upprepade databearbetningar. Det innebär också att arbeta parallellt med underlag som går att ta fram på kort sikt och underlag som tar längre tid att utveckla. Skogstyper som är vanligt förekommande lämpar sig för ett inledande arbete. Framtagande av underlag på detta sätt har dock sina begränsningar. För exempelvis enskilda arter, många substrat eller vissa miljöer som inte kan hittas med fjärranalys krävs ett långsiktigt arbete med metodutveckling och datainsamling innan ett heltäckande kunskapsunderlag för alla skogstyper är framtaget.

Skogsstyrelsen ser detta utvecklingsarbete som en förutsättning för att effektivt kunna kartlägga de förhållanden i naturen som är viktiga för den biologiska mångfalden. Digitalt framtagna kartunderlag som beskriver var förutsättningar finns för höga naturvärden hjälper markägare och myndigheter att ringa in sökområden och därmed effektivisera fältarbetet avsevärt. Underlagen som tas fram kan både användas av markägare vid planering och utgöra en bra grund för att, om det blir aktuellt, förverkliga det kunskapskrav som utredningen föreslår.

Metoden och dataunderlagen skulle även kunna användas för att ta fram andra underlag. Beroende på vilket ändamålet är så kan kombinationen av olika geodata anpassas. Metoden och underlagen skulle enligt Skogsstyrelsens

mening kunna effektivisera arbetet med att genomföra ett flertal av förslagen i utredningen, däribland att

- ta fram förslag på nationellt handlingsprogram för biologisk mångfald i skogen,
- genomföra bristanalys för biologisk mångfald i skogen,
- analysera hur statliga insatser för naturvård kan prioriteras för att uppnå gynnsam bevarandestatus för prioriterade skogstyper,
- revidera den nationella strategin för formellt skydd av skog,
- analysera representativiteten och konnektiviteten för skogar som är avsatta för naturvård,
- analysera åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektivitet,
- utreda förslag för att stimulera naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden,
- ta fram rekommendationer och rådgivning om naturvårdande skötsel och restaurering i frivilligt avsatta områden, och
- utveckla och följa upp miljöhänsyn vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för biologisk mångfald.