

Stockholm den 30 september 2013

Regeringskansliet  
Miljödepartementet

**Remissyttrande**  
M2013/1659/Nm

## **Miljömålberedningens delbetänkande Långsiktigt Hållbar Markanvändning, del 1, SOU 2013:42**

Sveaskog har getts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss och lämnar följande synpunkter.

### **Sammanfattande synpunkter**

Sveaskog:

Anser att beredningen i flera fall fört viktiga frågor framåt med sina förslag, till exempel då det gäller initiering av Ekolandskap, prioritering av skötsel- och restaureringsinsatser och utveckling av mål om variationsrikt skogsbruk.

Delar beredningens bedömning att Sverige uppfyller åtaganden enligt Nagoya-avtalet om biologisk mångfald.

Saknar analys bakom de föreslagna arealmålen för formellt och frivilligt skydd.

Avstyrker en utredning om förutsättningarna för ersättningsmark.

Bedömer att förbättringsmöjligheterna i frågor som rör *Skogsvårdsförordning, Skydd för växt- och djurarter, Hänsynskrävande biotoper, Föreskrifter om skydds-zoner mot vatten och Försiktighetsåtgärder för att skydda mark och vatten* är större med nuvarande föreskrifter i Skogsvårdslagen tillsammans med resultaten från riktade dialogprocesser, än med de förslag miljömålberedningen lämnat.

Avstyrker bestämt att skogsvårdslagens 30 § kompletteras med att hänsyn ska tas till sociala värden på grund av oklarheter i begreppet.

Avstyrker av rättssäkerhetsskäl nya sanktionsmöjligheter vid regelbrott.

Avstyrker förslaget om bindande avverkningsanmälan då förslaget innehåller betydande oklarheter.

Tillstyrker och välkomnar etappmålet om ett nationellt skogsprogram.

#### 4.1 Etappmål om ökad helhetssyn...

Sveaskog **avstyrker** förslaget om en särskild utredning om förstärkt samordning av markanvändningen. Anslaget är positivt, men frågan om samordning av markanvändningen bör istället ingå som en viktig del i framtagandet av ett nationellt skogsprogram.

#### 5.1 Etappmål om skydd av land- och sötvattensområden

Sveaskog delar uppfattningen att Sverige uppfyller de åtaganden som följer av Nagoyaavtalet. Det är värdefullt att detta klargjorts. Sveaskog ifrågasätter dock varför inte impediment och frivilligt skyddade arealer i fjällnära skog ingår i redovisningen.

(Nedan kommenteras etappmålen och respektive förslag till åtgärder tillsammans).

##### **Ekolandskap**

Sveaskog **tillstyrker** att en ny skyddsform – Ekolandskap – initieras, och välkomnar att frivilliga insatser är en utgångspunkt för ekolandskap. Ekolandskapen har uppenbart haft Sveaskogs ekoparker som förlaga och bygger på insikten att naturvärden på landskapsnivå kan utvecklas och förstärkas utan att hela området avsätts som naturvårdsareal. Sveaskog anser att just frivilligheten är central för att det nya verktyget ska mottas positivt i markägarkretsar. Sveaskog **avstyrker** därför att länsstyrelserna ska kunna besluta att ekolandskapen utgör samrådsområden. Om länsstyrelserna har möjlighet kräva anmälan för samråd och möjlighet att förelägga anmälaren att vidta särskilda åtgärder, försvinner incitamentet för frivillighet – vem vågar medverka i ett ekolandskap när man inte vet vilka åtgärder länsstyrelsen kan komma att kräva efter en avverkningsanmälan?

##### **Fördjupad analys av ekologisk representativitet**

Sveaskog **tillstyrker** att en analys görs, men **ifrågasätter** varför analysen begränsas till skyddet på mark ägd av Sveaskog, Fastighetsverket och Fortifikationsverket. Om det är det svenska skyddet som avses bör rimligen all mark omfattas av analysen, inte bara den statligt ägda.

##### **Ytterligare formellt skydd av skogsmark**

Sveaskog **avstyrker** att ytterligare minst 150 000 ha skogsmark skyddas. Formellt skydd i form av nationalparker, naturreservat, naturvårdsavtal, biotopskydd och Natura 2000 är ett viktigt instrument som kan och ska användas också i framtiden. Det Sveaskog vänder sig emot är att siffran 150 000 ha verkar vara gripen ur luften, utan redovisad analys. Varför inte 50 000 ha, eller 175 000? Någon vägledning ges inte i betänkandet. Frågan om ytterligare formellt skydd är för viktig för att inte hanteras med transparens.

##### **Ersättningsmark**

Sveaskog **avstyrker** att förutsättningarna för ersättningsmark i naturvårdssyfte utreds. Ersättningsmark är ett föråldrat verktyg eftersom efterfrågan på ersättningsmark från privata markägare varit begränsad sedan ersättningsnivån vid reservatsbildning höjdes till 125% av marknadsvärdet. Ersättningsmark är dessutom även dyrt, ineffektivt och bidrar till en osund näringspolitik vilket Sveaskog redovisat till Miljömålsberedningen.

I detta sammanhang vill Sveaskog också kommentera frågan om varför de 100 000 ha skogsmark Sveaskog överfört till ägaren som ersättningsmark, "bara" beräknas räcka till 60 000 ha skogsmark i

naturreservat. När en markägare får ersättningsmark sker det enligt principen *värde mot värde*. Eftersom reservatsbildning som regel riktas mot äldre och därmed virkesrika skogar är det självklart att ersättningsmarken – som utgörs av ett genomsnitt av Sveaskogs skogsmark – inte räcker till lika många hektar reservat. 60 000 ha reservat från 100 000 ha ersättningsmark är i själva verket ett rimligt och förväntat utfall, helt i linje med utfallet vid tidigare genomförda ersättningsmarksaffärer.

### ***Dialog om ytterligare frivilliga avsättningar***

Sveaskog noterar att dagens omfattande frivilliga avsättningar ovan gränsen för fjällnära skog inte finns med i redovisningen av skyddade land- och sötvattensområden i Sverige 2011 på sid 81. Samtidigt föreslås ytterligare avsättningar nedanför gränsen för fjällnära skog och en utveckling avseende transparens, kontinuitet och kvalitet. Sveaskog anser att det är viktigt att frivilliga avsättningar i fjällnära skog inkluderas i redovisningen av skyddade land- och sötvattensområden. Sveaskog delar uppfattningen att frivilliga avsättningar ska ha höga naturvärden, kulturmiljövärden eller värden av betydelse för friluftsliv och rekreation (sid 98). Sveaskog anser att frågan om utvecklad transparens, kontinuitet och kvalitet måste ses mot bakgrund av att frivilliga avsättningar också handlar om svårdefinierade värden för friluftsliv och rekreation. För utvecklingen av frivilliga avsättningar är det viktigare att deras värde bejakas och uppskattas snarare än att de misstänkliggörs.

## **6.1 Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser**

Naturvårdande skötsel ger i många fall större naturvårdsnytta än ytterligare avsättningar till fri utveckling. Om naturvårdande skötsel inte genomförs i formellt och frivilligt skyddade skogar med skötselbehov, så kommer det ursprungliga naturvärdet gå förlorat, och den skyddade skogens bidrag till den nationella strategin för skydd kraftigt begränsas. Sveaskog **delar** därför betänkandets uppfattning om prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser, men saknar en kvantifiering av ambitionsnivån.

## **7.1 Staten ska vara ett föredöme som markägare**

Sveaskog leder utvecklingen på naturvårdsområdet i svenskt skogsbruk genom ekoparker, naturvårdsskogar, kvalitet på generell hänsyn och utveckling av naturvårdande skötsel. En uppmaning om ambitiösa mål för naturvård till Sveaskog ligger därför i linje med nuvarande inriktning.

## **8.1 Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande för att miljömålen ska nås i skogen.**

Sveaskog välkomnar erkännandet av de frivilliga insatsernas stora betydelse.

## **9.1 Etappmål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen**

### ***Särskilt viktiga regler för miljöhänsyn***

#### *Ny skogsvårdsförordning*

Sveaskog anser att förslaget om att en ny detaljerad skogsvårdsförordning ska införas senast 2014 är fel väg att gå. Förtroende och samsyn kan inte skapas genom detaljreglering av en så komplex verksamhet

som skogsbruket. Sveaskog anser att dialog – bland annat exemplifierad genom Skogsstyrelsens dialogprojekt – är en mer framgångsrik väg och **avstyrker bestämt** förslaget om ny skogsvårdsförordning.

I betänkandet anges att den grundlagsbaserade intrångsbegränsningen ska gälla oförändrat. Sveaskog anser att den föreslagna förordningen sammantaget ändå riskerar att leda till så omfattande inskränkningar av skogsägarens möjligheter att disponera sin egen mark att det strider mot intrångsbegränsningen i regeringsformen.

Mot bakgrund av den hänsyn som tas redan idag och det skydd som redan finns, kan inte det ytterligare skydd som uppnås som en följd av den föreslagna skogsvårdsförordningen anses vara ett angeläget allmänt intresse som uppväger inskränkningen för markägaren. Därmed menar Sveaskog att de inskränkningar som föreslås inte är förenliga med varken grundlagen eller Europakonventionen. Många av de rättsregler som nu föreslås anta förordningsform, innehåller en subjektiv bedömning, såsom hänsynskrävande biotoper, sociala värden och körskador. Det är därmed inte möjligt för den enskilde att förutse en lagöverträdelse och bestämmelsen kan därmed inte anses uppfylla kraven på rättsäkerhet.

#### *Skydd för växt- och djurarter*

Sveaskog anser att det är mer effektivt och praktiskt genomförbart att inrikta hänsyn och skyddsåtgärder på miljöer snarare än enskilda rödlistade arter. Det finns rödlistade arter som bara en handfull experter i landet kan särskilja från närbesläktade vanliga arter. Därför är det bättre att inrikta skyddet på miljöer där de rödlistade arterna kan förväntas finnas snarare än att försöka identifiera de enskilda rödlistade arterna.

#### *Hänsynskrävande biotoper*

Betänkandet föreslår att det ska vara förbjudet att vidta skogsbruksåtgärder som kan påverka en hänsynskrävande biotop negativt och Skogsstyrelsen föreslås få i uppdrag att definiera hänsynskrävande biotoper. Sveaskog delar uppfattningen att hänsynskrävande biotoper är viktiga och angelägna att ta just hänsyn till. Ett detaljerat regelverk kring hänsynskrävande biotoper – med sanktioner om det inte åtföljs – ser kanske bra ut på papperet men låter sig inte överföras till praktisk hantering. När inte ens Skogsstyrelsens experter gör samma bedömning av var en hänsynskrävande biotop börjar och slutar, hur ska då skogsbrukaren förväntas klara att följa regelverket? Miljömålsberedningen har under arbetets gång uppenbart insett definitionssvårigheterna och Skogsstyrelsen föreslås därför beakta att det av rättssäkerhetsskäl kan finnas anledning att utelämna svårdefinierade företeelser ur definitionerna. Men det räcker inte. Förslaget kring hänsynskrävande biotoper är en feltänkt skrivbordsprodukt. Sveaskog **avstyrker** förslaget.

#### *Spara träd vid avverkning*

Sveaskog har inget att erinra.

#### *Föreskrifter om skyddszoner mot vatten*

Sveaskog **avstyrker** förslaget. Sveaskog anser att uppföljning och fortsatt utveckling av de målbilder som tagits fram i Skogsstyrelsens dialogprojekt är en bättre väg att gå.

### *Försiktighetsåtgärder för att skydda mark och vatten*

Körskadeproblematiken är en av skogsbrukets allra största och viktigaste utmaningar. Sveaskog delar därför uppfattningen att skyddsåtgärder ska vidtas för att körskador ska kunna undvikas. Sveaskog anser dock att uppföljning och fortsatt utveckling i linje med resultaten i Skogsstyrelsens dialogprojekt är en bättre väg än detaljerat regelverk.

### **Hänsyn till sociala värden**

Begreppet *skogens sociala värden* är bättre än sitt innehåll. Begreppet har trots att det nu har funnits i flera år inte fått någon definition, vilket till stor del beror på att det är omöjligt att definiera. Vad som uppfattas som ett socialt värde varierar från person till person, på samma sätt som varje person har sin uppfattning om hur en "fin" skog ser ut.

Sveaskog **avstyrker därför bestämt** att skogsvårdslagens 30§ kompletteras med att hänsyn ska tas till *skogens sociala värden*. Begreppet är oklart och lämpar sig därför inte för lagtext. Sveaskog anser även att betänkandet helt förbisett vilka konsekvenser ovanstående komplettering av 30§ skulle få för andra delar av skogsvårdslagen och annan angränsande lagstiftning, t ex rennäringslagen.

### **Nya sanktionsmöjligheter vid allvarliga regelbrott**

Sveaskog anser inte att sanktionsmöjligheten som sådan är negativ, men då den kopplas till subjektiva bestämmelser anser Sveaskog att det innebär ett hot mot rätts säkerheten. Ett exempel är den föreslagna 61 § som innebär att den som inte vidtar rimliga åtgärder för att förebygga körskador kan dömas till böter. Då varken "rimliga åtgärder" eller körskada har någon exakt definition anser Sveaskog att bestämmelsen inte uppfyller kraven på rätts säkerhet.

Sveaskog lämnar alla hänsynskrävande biotoper vid avverkning som en del av bolagets interna naturvårdsåtagande. Det innebär att Sveaskog inte kommer att begära vägledning från Skogsstyrelsen för prioritering av hänsyn för att rymmas inom intrångsbegränsningen på den enskilda avverkningstrakten. Med föreliggande förslag skulle Sveaskog ändå kunna drabbas av sanktioner om bolaget avgränsat en hänsynskrävande biotop på annat sätt än Skogsstyrelsen gör vid uppföljning efter avverkning. Att minimera denna risk skulle leda till betydande administrationskostnader.

### **Skogsstyrelsen får meddela föreläggande eller förbud direkt**

Sveaskog har inget att erinra.

### **Avverkningsanmälan blir bindande**

Sveaskog ser fördelar med en bindande avverkningsanmälan, men anser att regelverket kring avverkningsanmälan innebär att markägare åläggs en tyngre administrativ börda och att regelverket dessutom innehåller ett flertal oklarheter. Sveaskog **avstyrker** därför förslaget.

Hänsynsbestämmelser finns redan i dag, men de hänsyn man kommer att ta i samband med avverkningen behöver inte redovisas i detalj i förväg, utan hänsynen tas i samband med själva avverkningen. De nya element som introduceras om förslaget blir verklighet är att det i framtiden också kommer att krävas att den som ska avverka visar på de hänsyn som *inte* tas, för att kunna erhålla ett eventuellt undantag.

Reglerna medför att det kommer krävas en mycket detaljerad inventering innan avverkning. Kunskap för att genomföra inventeringar som uppfyller förordningens krav på anmälan finns oftast redan hos större skogsbolag, men som enskild markägare blir det en tung börda att göra dessa inventeringar. Det kommer sannolikt att krävas ett externt ombud för att göra inventeringen. Det kan inte vara avsikten

med förslaget att mindre skogsägare skall vara tvingas att anlita externa konsulter för att kunna avverka. Såväl för de större skogsföretagen som för den enskilda markägaren så innebär kraven på ökade inventeringsinsatser också ökade kostnader.

Sveaskog anser inte att det är rimligt att den enskilde skogsägaren ska behöva göra denna omfattande inventering eller ha bevisbördan för att markanvändningen försvåras. Om bestämmelsen ska finnas kvar bör den åtminstone omformuleras så att bevisbördan för hur markanvändningen påverkas läggs på myndigheten.

### **Förtydligad tillsyn respektive Kontrollstation 2018**

Sveaskog har inget att erinra.

### **Konsekvensbedömning**

#### *Timmerförordningen*

Sveaskog anser inte att miljömålsberedningen i tillräcklig utsträckning har analyserat konsekvenserna av förslagen kopplat till Timmerförordningen som blev svensk lag den 3 mars 2013. Sveaskog menar att den definition som kommer att göras av begreppet olovlig avverkning måste beaktas innan några förändringar görs i Skogsvårdslagen eller att en ny skogsvårdsförordning implementeras.

### **10.1 Etappmål om variationsrikt skogsbruk**

Frågan om ett mer variationsrikt skogsbruk har en sorgligt onyanserad historia i Sverige.

Begreppsförvirringen har länge varit total och Miljömålsberedningens arbete har på ett positivt sätt bidragit till att bringa större klarhet. Beredningen har t ex visat att dagens skogsvårdslag inte hindrar den skogsbrukare som vill tillämpa andra skogsskötselsystem än trakthyggesbruk. Liksom vid trakthyggesbruk är det dock en förutsättning att skogsskötseln inte får vara exploaterande.

Sveaskog **tillstyrker** förslaget att Skogsstyrelsen tillsammans med berörda forskningsutförare utveckla och analysera alternativa skogsbruksmetoder. Detta arbete pågår redan inom ramen för regeringsuppdraget kring adaptiv skogsskötsel.

### **11.1 Prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket**

Sveaskog **tillstyrker** förslagen till åtgärder.

### **12.1 Etappmål om ett nationellt skogsprogram**

Sveaskog ser mycket positivt på ett nationellt skogsprogram och **tillstyrker** förslaget. En förutsättning för att arbetet med ett nationellt skogsprogram ska bli framgångsrikt är att det blir tillräckligt brett. Det måste handla om skogens roll i utvecklingen mot ett biobaserat, hållbart samhälle snarare än att "bara" handla om hållbart skogsbruk. En annan förutsättning är att programmet får en tillräckligt bred politisk förankring inom samtliga berörda departement och myndigheter.

### **13 Samlad konsekvensbedömning**

Sveaskog uppfattar att betänkandet tar sin utgångspunkt i frågeställningar kring hållbart skogsbruk. Däremot saknas det en ordentlig analys av andra samhällsmål och skogens och skogsbrukets roll i ut

vecklingen mot ett hållbart biobaserat samhälle. Avsnittet *Förenlighet med andra samhällsmål* på sid 177 är t ex synnerligen översiktligt och visar indirekt på behovet av ett nationellt skogsprogram.

**Sveaskog Förvaltnings AB (publ)**

Herman Sundqvist  
Skogschef

Viveka Beckeman  
Chefsjurist