



UPPSALA  
UNIVERSITET

Box 256  
SE-751 05 Uppsala

Besöksadress:  
S:t Olofsgatan 10 B

Handläggare:  
Anna Lind

Telefon:  
018-471 18 71

[www.uu.se](http://www.uu.se)

[anna.lind@uadm.uu.se](mailto:anna.lind@uadm.uu.se)

REMISSVAR

2016-11-08 UFV 2016/1537

Näringsdepartementet  
[n.registrator@regeringskansliet.se](mailto:n.registrator@regeringskansliet.se)

**Remiss angående underlagsrapporter till nationellt  
skogsprogram  
(N2015/2214/sk)**

Uppsala universitet har anmodats lämna synpunkter på  
rubricerad remiss.

Bifogat yttrande har utarbetats av professor Jacob Höglund och  
professor Håkan Rydin, båda vid institutionen för ekologi och  
genetik, samt professor Gabriel Michanek och universitetslektor  
Maria Forsberg, båda vid juridiska institutionen.

Universitetet överlämnar expertgruppens yttrande som sitt svar  
på rubricerade remiss. Yttrandet fokuserar på rapport 1 och 2,  
eftersom expertgruppens kompetens ligger i de fält som täcks av  
dessa rapporter.

Beslut i detta ärende har i rektors frånvaro fattats av undertecknad  
prorektor i närvaro av ställföreträdande universitetsdirektör Per  
Abrahamsson, efter föredragning av biträdande kanslichef Björn  
Gembert. Närvarande därutöver var Uppsala studentkårs  
ordförande Daniel Simmons.

Anders Malmberg

Björn Gembert



## Yttrande angående underlagsrapport 1 och 2 till nationellt skogsprogram

### Övergripande synpunkter

Att låta företrädare för näringen och den ideella sektorn mötas i en slags tankesmedja, där idéer kan brytas mot varandra och likheter och motsättningar i synsätt kan lyftas fram, är ett mycket lovvärt angreppssätt.

Generellt kan noteras att motiven för de olika åtgärdsförslagen i framförallt rapport 1 många gånger är ytliga och knapphändiga. Perspektivet på frågorna synes till övervägande del föras från ett brukarperspektiv, vilket gör att diskussionerna upplevs som onyanserade. Trots att skogsvårdslagens målsättningar är tvåfaldiga – produktion och bevarande av biologisk mångfald – förekommer i princip inga diskussioner i rapporten om skogens ekologiska värden som en grundläggande bas för ett hållbart brukande av skogen. Här kan jämföras med de diskussioner som förs i rapport 2 om naturen som gränssättare och som en given utgångspunkt för ett hållbart skogsbruk. Diskussionerna i rapport 1 fokuserar på mångbruk, sociala värden och ekonomiska aspekter såsom att skapa tillväxt och jobb. Även om arbetsgruppen i begreppet mångbruk bl.a. lägger in användningen av skogen för naturvård, omnämns inte miljömålet för skogen särskilt, inte ens när målbilderna för rapporten beskrivs. Vi ser det som centralt att även i diskussioner om hållbar tillväxt tydligt integrera skyddet av skogens naturvärden – med andra ord att avvägningar mellan olika mål för skogen sker inom ramen för naturens gränser.

Ett exempel från rapport 1 som belyser det ensidiga perspektivet är hur åtgärdsförslag 3.3.2.2 om översyn av artskyddsförordningen motiveras. Det motiveras med att regleringen är oklar och brister i rättssäkerhet och behöver ses över för att skapa trygghet i ägandet. Dessa aspekter är viktiga, men att den sparsamma tillämpningen av artskyddsförordningen innebär att skyddet för arterna inte finns på plats idag – vilket strider mot EU-rätten – omnämns inte. Här finns generellt en brist i båda rapporterna, nämligen att de ramar som EU-rätten sätter upp genom de två naturvårdsdirektiven, art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet, inte beaktas.

Direktiven ställer krav på medlemsstaterna att inrätta ett strikt skyddssystem för fåglar och vissa andra arter. Detta innebär enligt EU-domstolen att ett tydligt och tvingande regelverk



UPPSALA  
UNIVERSITET

måste finnas på plats för att vid behov kunna driva igenom reglerna. Det är således inte möjligt att ersätta dessa regler med t.ex. dialogprocesser eller andra mer mjukare policyalternativ. EU-kommissionen har dock erbjudit en mer pragmatisk tolkning av artskyddsreglerna för att lättare kunna anpassa dem till pågående markanvändning såsom skogsbruk. Så länge ekologisk funktionalitet, i form av t.ex. vissa viktiga strukturer, uppnås i landskapet är det möjligt att t.ex. avverka enskilda livsmiljöer utan att artskyddet träds förnär. Även en sådan förebyggande modell behöver dock styras upp genom t.ex. planering, förprovning eller dylikt.

Vi menar att det är nödvändigt att dessa yttre ramar som EU-rätten ställer upp för artskyddet beaktas vid framtagandet av ett nationellt skogsprogram. Inom dessa ramar är det fullt möjligt att skapa policyinstrument som på ett förebyggande sätt, och i dialog med berörda aktörer, styr mot uppsatta mål för skogen.

Precis som det beskrivs i rapport 2 (5.4.4 Åtgärdsförslag – Landskapsstrategier för alla ekosystemtjänster), att flertalet ekosystemtjänster behöver hanteras på landskapsnivå för att kunna operationaliseras, så behöver artskyddet hanteras på landskapsnivå både för att skapa ett mer funktionellt skydd av arter men också för ett mer effektivt resursutnyttjande inom naturens gränser. En sådan strategi behöver synkroniseras med lagstiftningen – dels för att stämma överens med kraven i EU-rätten, men också för att lagstiftningen inte ska verka kontraproduktivt mot uppsatta mål. Detta uppmärksammas inte i rapporterna.

Vidare noteras att arbetsgruppen för rapport 1 bl.a. har haft som utgångspunkt att äganderätten inte ska ändras (s. 5). Samtidigt framförs (i samband med åtgärdsförslag 3.3.2.2 om översyn av artskyddsförordningen) att en översyn behövs av hur intrångsersättningen bäst utformas då ”rättsläget kring detta är oklart och praxis inte utvecklad”. Vi vill poängtera att hur ersättningsrätten tolkas hänger intimt samman med hur äganderättens gränser tolkas. Vad arbetsgruppen åsyftar med äganderätten och att den inte ska ändras är därför oklart.

Det stämmer att vi idag har ett oklart läge om hur ersättningsrätten och äganderättens gränser bör tolkas. Ett centralt begrepp i dessa sammanhang är ”pågående markanvändning”. När detta begrepp infördes i början på 1970-talet framfördes i förarbetena att det inte är klart vad som ingår i begreppet, utan att bedömningen måste ske från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en



UPPSALA  
UNIVERSITET

naturlig fortsättning av markanvändningen. Härvid är att beakta bl.a. samhällets syn på lämpliga brukningsmetoder sådana dessa kommer till uttryck i bl.a. den skogsbrukspolitiska lagstiftningen.

Förutom de svenska miljö kvalitetsmålen har vi idag tunga internationella åtaganden att respektera, såsom Aichimålen som även godkänts på EU-nivå. Målen innebär bl.a. att vi till år 2020 ska öka resiliensen hos ekosystem, halvera förlusten av skogliga livsmiljöer och stoppa artförlusten. Dessa mål kan inte vägas bort mot produktionsintresset trots skogsvårdslagens målregel.

Att skogen ska brukas inom säkra ekologiska gränser är ett av de samhällsmål som Aichimålen betonar. Detta bör rimligen påverka samhällets syn på avverkningstakt och godtagbara skogsbruksmetoder. I underlagsrapport 1 anges att äganderätten ska fortsätta vara ”stark”, men vi vill påminna om att det inom ramen för äganderätten även finns ett ansvar för markägaren att bruka marken i enlighet med gällande lagstiftning. Idag utgår därför ingen ersättning till markägaren för att artskyddsreglerna efterlevs. Detta har dock i många fall visat sig få orimligt stora konsekvenser för enskilda brukare.

Vi delar uppfattningen att artskyddsförordningen behöver ses över. Dels därför att reglernas komplexitet riskerar att urholka skyddet för arterna, och dels därför att reglerna ur ett markägarperspektiv ofta är oförutsebara och att konsekvenser för markägarna inte förutsågs när reglerna infördes. I samband härmed behöver ett helhetsgrepp tas om synen på äganderätten och hur kostnaden för att bevara biologisk mångfald ska fördelas mellan samhället och brukaren. Givet dagens ordning, där det uppenbarligen finns ett ökat skyddsbehov för biologisk mångfald då de svenska miljö kvalitetsmålen för skogen inte nås, kan olika alternativ tänkas såsom att kostnaden fördelas mellan brukarna genom t.ex. en fällavgift som fonderas och fördelas mellan markägare som tar ett större bevarandansvar, eller att det allmänna tillskjuter mer medel. Med koppling till det senare alternativet behöver dock EU:s statsstödsregler beaktas.

## **Underlagsrapport 1: Tillväxt, mångbruk, värdeskapande av skogen som resurs**

### **2.1 Omvärldsanalys**

I samband med ett kort inlägg om hur medfinansiering av infrastruktursatsningar har börjat krävas av den som drar fördel



UPPSALA  
UNIVERSITET

av satsningen (t.ex. stora näringsidkare) så omnämns ”Polluter pays principle” (PPP) som ett exempel på en sådan ”trend” (s. 18). PPP kan knappast betecknas som en trend i sammanhanget då den sedan länge är en etablerad princip såväl nationellt som internationellt och som grundlagens reglering av äganderätten baseras på. En annan princip som synes vara mer relevant i sammanhanget men som inte omnämns i rapporten är ”User pays principle” (UPP). UPP baseras på behovet av att internalisera kostnaden för ekologiska värden. Den brukare som tjänar på att bruka naturen ska också stå kostnaderna för att den inte degraderas.

## **2.2 Inventering av tillgångar och brister**

Som tillgång listas bl.a. ”effektiv förvaltning”; ”vi har 1 % av världens skogar och 10 % av värdet av världens skogsexport”. Här väcks frågan om ur vilket perspektiv tillgångarna har listats. Den effektiva skogsproduktionen i Sverige är en bidragande orsak till att vi inte når de svenska miljökvalitetsmålen för skogen. En annan tillgång som anges är ”rent vatten”. Precis som i många andra EU-länder möter vi inte ramvattendirektivets krav fullt ut. Tvärtom finns t.ex. inga tendenser till att begränsa skogsbruket längs vattendrag ens i nitratkänsliga områden.

### **3.1.1 Åtgärdsförslag – Kartlägg skogens alla värden**

Vi ser det som mycket positivt att skogens sociala värden lyfts fram. I motiven anges att skogens ekologiska värden redan är relativt väl beskrivna. I relation till skogens sociala värden stämmer detta, men inte i relation till det kunskapsbehov som finns för att bruka skogen i enlighet med artskyddsreglerna. För att undvika krockar med artskyddsförordningen och de bakomliggande EU-direktiven behöver beslutsfattare på Skogsstyrelsen ha tillgång till kunskap om landskapsekologiska förhållanden, ofta över ägargränser. Ett sådant beslutsunderlag saknas som regel idag, vilket är en av anledningarna till svårigheterna med artskyddsreglerna i skogen. En kartläggning och planering av skogens ekologiska värden menar vi även är en förutsättning för en hållbar produktion och tillväxt i skogen. Diskussioner kring detta saknas i rapporten.

### **3.1.2 Åtgärdsförslag – Skapa en centrumbildning för mångbrukande av skog**

Här bör beaktas att det redan finns etablerade centrumbildningar och kompetens inom dessa där dylik forskning bedrivs och som bör tas tillvara. Ett sådant exempel är Centrum för biologisk mångfald (som är en centrumbildning i samarbete mellan SLU och Uppsala universitet). Där bedrivs tvärvetenskaplig forskning om bl.a. skogens brukande ur en mångfald av perspektiv, där



UPPSALA  
UNIVERSITET

såväl skogens roll för produktion som för biologisk mångfald och sociala värden beaktas. Det är därför svårt att förstå varför det skulle behövas en ny centrumbildning för detta. Hellre riktade forskningssatsningar från t.ex. Formas, med möjlighet för tvärvetenskapliga självorganiserade konsortier att söka pengar. Det man frågar efter kräver kompetens som inte bara finns på de uppräknade institutionerna.

### **3.2.1 Åtgärdsförslag – Vässa forskning, högskola, universitet och yrkesutbildningar**

Förslaget om en skoglig översikt kurs (s. 27) är bra, och bör kunna genomföras relativt snabbt av SLU.

Förslagen om ändringar av skogliga utbildningar (s. 28) läses som en rätt svidande kritik mot SLU:s verksamhet. Svårt att acceptera om man inte ställer det mot en förklaring till varför nuvarande utbildningar ser ut som de gör. Rapporten antyder att det verkar finnas ett stort behov av skogsutbildade (skogsmästare, jägmästare). Ändå vill man ha en storsatsning på marknadsföring av dessa utbildningar. En sådan positiv arbetsmarknad borde i sig själv kunna locka studenter till de skogliga utbildningarna.

### **3.2.2 Åtgärdsförslag – Handslag om mer skog i skolan**

Rapporten har också fokus på kunskapsspridning. Man nämner satsningar på skolan för att barn och ungdomar ska lära sig mer om skog (s. 29). Det är bra och innebär automatiskt också större allmän kunskap om natur och vetenskap. Även förskolan är viktig för utomhuspedagogik. Man hänvisar till Skogen i skolan (s. 30), men det verkar vara en verksamhet som inte har mångbruksperspektiv, så detta måste vidgas. En förbisedd aktör i detta sammanhang är Nationellt resurscentrum för biologi och bioteknik.

Man föreslår ett program från vilken ideella organisationer och andra aktörer kan söka medel för att samarbeta med skolor (s. 30). Detta är ett bra förslag och även högskolor bör kunna vara en sådan aktör.

### **3.3.2.3 Åtgärdsförslag - Gör tillämpningen av strandskyddet mer rättvis över landet**

Det är svårt att se en tydlig koppling till skogsbruket och varför en sådan linje ska drivas inom ramen för det nationella skogsprogrammet. Vare sig exemplen eller argumentationen verkar relevanta för skogens mångbruk.



## Rapport 2: Virkesproduktion, övriga ekosystemtjänster och naturens gränser

### Övergripande synpunkter

En viktig observation är att man rapporterar oenighet om tre punkter ("Utstående frågor", s. 10), nämligen 1) nyckelbiotoper, 2) produktionshöjande åtgärder och 3) "statusen för biologisk mångfald och ekosystemtjänster". Detta är inte trivialt, eftersom det innefattar viktiga stötestenar i skogspolitiken och hopvägningen av de två likställda skogspolitiska målen. När det gäller punkt 3) vill vi betona att det egentligen handlar om biologisk mångfald och andra ekosystemtjänster. Enligt underlaget från SLU räknas biologisk mångfald som övergripande ekosystemtjänst och kan alltså inte hanteras vid sidan av diskussionen om ekosystemtjänster.

Eftersom gruppen inte kunnat enas om skrivning om produktionshöjande åtgärder presenteras två alternativ (s. 62). I kontrast till den balanserade behandlingen i resten av rapporten så förefaller alternativ 1 ("Ytterligare produktionshöjande åtgärder används i ökad omfattning") som väldigt naiv, särskilt när det gäller riskbedömning av främmande trädslag och gödning. Den ekologiska litteraturen är full av exempel på att medveten eller omedveten inplantering av främmande arter lett till oväntade – och oönskade – konsekvenser. Skogsstyrelsens rapport Skador på skog (Skogsskötselserien nr 12, 2009) citerar därtill resultat som visar att douglasgran är nästan lika känslig för rotticka som vanlig gran. Jämfört med detta är det bra att man i resten av rapporten betonar att forskning kring produktionshöjande skötsel även ska belysa effekter på andra ekosystemtjänster (s. 50).

### 4.1 Målbilder

Rapporten ger en lista över sju målbilder (s. 31). Dessa synes rimliga, men kan också uppfattas som ett parallellarbete till miljömålsarbetet. Det är viktigt att målsättningar som rör skogen samordnas med miljömålet Levande skogar.

### 5.3 Strategisk rekommendation – Mer virke inom naturens gränser

Av rapporten framgår att det ses som möjligt att öka produktionen. Vi undrar hur dessa bedömningar relaterar till att det idag inte bedöms som möjligt att nå de svenska miljö kvalitetsmålen för skogen liksom Sveriges åtagande under Aichimålen att till år 2020 skydda minst 17 % av det skogliga ekosystemen.



UPPSALA  
UNIVERSITET

#### **5.4.6 Åtgärdsförslag – Vilt och skog i balans**

Viltskador (s. 48) är en intressant fråga som dock inte kan diskuteras isolerat. Det är lätt att se de ekonomiska konsekvenserna av älgbetet. En annan aspekt är att älgbetet leder till att mer gran planteras även på ”tallmarker”. Den ökade granplanteringen kan därmed ha andra konsekvenser än rent ekonomiska, t.ex. för biologisk mångfald, som är svårare att mäta direkt. Dessutom kan det inte uteslutas att en ökad granplantering även medför större problem med rottröta. Ett viktigt åtgärdsförslag ges i 5.4.6: ”Skogsstyrelsen ges i uppdrag att sprida de goda resultat som erhållits i projekt Mera tall till främst älg/viltförvaltningsgrupper i hela landet”. Man kan även peka på Skogsstyrelsens rapport Skador på skog (Skogsskötselserien nr 12, 2009) som citerar resultat som visar på minskade rötskador i blandbestånd.

#### **5.5.4 Åtgärdsförslag – Utveckla skogen i skolan**

Liksom i rapporten från arbetsgrupp 1 finns det förslag om Skogen i skolan (s. 53), och vi instämmer i det viktiga i att kunskapslyft om skogen inte bara inkluderar produktion utan även täcker andra ekosystemtjänster (inklusive biologisk mångfald).

#### **5.6.5 Åtgärdsförslag – Kunskapsunderlag för skydd av skog**

Vi instämmer också i förslaget att låta en grupp av ledande naturvårdsforskare göra en bristanalys och beskriva konsekvenser för alla ekosystemtjänster vid olika nivåer på skydd av skog. Överlag saknar rapporten ett resonemang om motsättningar mellan storskaligt skogsbruk kontra negativa konsekvenser för biologisk mångfald. Vi har i stort sett ingen naturskog kvar i landet. De negativa effekterna av storskalighet, monokulturer och fragmentering/isolering av ursprungliga miljöer måste diskuteras så det görs rimliga avvägningar mellan produktionsintressena och naturvården för utvecklandet av ett hållbart skogsbruk.