

YTTRANDE

2016-11-10 Ärendenr:  
NV-06338-16

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

n.registrator@regeringskansliet.se  
N2015-2214-sk

### **Yttrande över Näringsdepartementets remiss ”Underlagsrapporter från arbetet med att ta fram Sveriges första nationella skogsprogram”**

Naturvårdsverket redovisar nedan sina övergripande kommentarer till de fyra underlagsrapporterna. Specifika kommentarer per rapport redovisas i bilaga 1.

#### **Övergripande kommentarer**

Naturvårdsverket välkomnar den breda diskussion om skogens framtid som förts i arbetsgrupperna kring det kommande nationella skogsprogrammet. Det uttalade syftet med ett nationellt skogsprogram ska vara att skapa en samlad långsiktig strategisk inriktning på skogens hållbara bruk och bevarande<sup>1</sup>. Vi bedömer dock att kopplingen är svag mellan de strategiska rekommendationer och åtgärdsförslag som de olika arbetsgrupperna tagit fram. Detta gör det svårare att utifrån de separata underlagsrapporterna skapa ett övergripande och gemensamt nationellt skogsprogram.

Som utgångspunkt för det fortsatta arbetet ser Naturvårdsverket därför ett behov av att identifiera och enas kring en gemensam tolkning av vad som är ett hållbart brukande inom skogssektorn. En sådan utgångspunkt skulle också göra det möjligt att bedöma konsekvenserna av de olika åtgärdsförslagen utifrån en tydlig inriktning och målbild i ett långsiktigt perspektiv. Helhetssynen på hur skogen både kan bevaras och brukas på ett hållbart sätt är viktig och nödvändig, både i ett nationellt och internationellt perspektiv.

Naturvårdsverket bedömer att underlagsrapporterna har en tydlig inriktning på produktionshöjning, på bekostnad av ett hållbart brukande av skogen. Vi saknar också en tydlig koppling till de nationella miljökvalitetsmålen, EU-arbete och internationella överenskommelser och avtal. Framför allt gäller detta konventionen om biologisk mångfald (CBD), EU:s naturvårdsdirektiv, EU:s

---

<sup>1</sup> Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

strategi för biologisk mångfald liksom Politiken för global utveckling (PGU). Dessa brister kan åtgärdas i det fortsatta arbetet, som Naturvårdsverket gärna bidrar till.

Miljömålsuppföljningen visar att statusen för biologisk mångfald är oroväckande, likaså utvecklingstrenden. Naturvårdsverket ställer sig därför frågande till på vilket sätt statusen för biologisk mångfald kan vara en utestående fråga som det ska föras en dialog om (avsnitt 7.3, rapport 3). Naturvårdsverket saknar genomgående en tydlig koppling till miljö kvalitetsmålen och miljömålsuppföljningen i underlagsrapporterna.

Naturvårdsverket saknar en tydlig koppling till, och inkludering av, gjorda åtaganden i konventionen för biologisk mångfald (CBD). I propositionen ”En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”<sup>2</sup> beskrivs målen för arbetet. Insatserna i en nationell skogsstrategi ska enligt denna bidra till att nå delar av konventionen för biologisk mångfalds (CBD:s) strategiska plan (mål 7). Insatserna ska även bidra till att uppfylla EU:s gemensamma mål att öka skogsbrukets bidrag till bevarande och restaurering av biologisk mångfald (mål 3).

Naturvårdsverket förordar också att en mer fullständig genomlysning av internationella frågor i relation till skog görs, innan prioriteringar för vad Sverige ska bidra med på den internationella arenan görs upp.

Vidare är regeringens bedömning i samma proposition att ett nationellt skogsprogram ska ge möjlighet att skapa en samlad långsiktig strategisk inriktning på skogens hållbara bruk och bevarande. Naturvårdsverket anser att det näringspolitiska fokus som lyfts fram i underlagsrapporterna missar den avsedda helheten då kopplingar till både bevarande och det hållbara nyttjandet är otillräckligt belysta. Skogens klimatnytta lyfts fram, men det nämns t.ex. inte att skogsbruk på dikad torvmark innebär stor klimatpåverkan.

Kopplat till åtgärdsförslaget om infrastruktur framhåller Naturvårdsverket att det är viktigt att godstransporterna utvecklas inom ramen för Miljömålsberedningens förslag om minskade växthusgasutsläpp från transportsektorn med minst 70 % år 2030 jämfört med 2010, och med utgångspunkt i de styrmedel som kommer att behövas för att nå dit. Vi vill även betona vikten av att styra om till sjöfart och järnväg, i egenskap av mindre miljöbelastande trafikslag för godstransporter.

I underlagsrapporterna finns en rad förslag kring olika typer av forum, exempelvis centrumbildning för mångbruk av skog, plattformar för avvägningar av ekosystemtjänster, dialogforum om skogsrelaterad FoU, innovations- och samverkansmiljöer för varor och tjänster, m.m. Naturvårdsverket konstaterar att det kan finnas positiva delar i flera av förslagen, men att förslagen genomgående är svåra att ta ställning till. Det är oklart hur de olika forumen relaterar till varandra och hur de kopplar till redan befintliga former för dialog, vilket bl.a. medför risk för överlappande verksamhet och minskad transparens.

---

<sup>2</sup> Prop. 2013/14:141.

Naturvårdsverket ställer sig avvisande till förslagen om hur det vidare arbetet med skogsprogrammet ska organiseras. Vi ser fler nackdelar än fördelar med att skapa ytterligare en parallell process för att hantera skogsfrågor. Regeringen bör, såsom brukligt, använda utredningsväsendet och sina myndigheter för att utveckla och genomföra politiken. Förslaget om ett Skogssekretariat är sammanfattningsvis olämpligt ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv.

Det hade varit önskvärt att de fyra arbetsgrupperna utgått från gemensamma begrepp och definitioner och därmed haft en gemensam grund för diskussionerna. Begrepp som ”bioekonomi” och ”skonsamhet” saknar gemensamma, etablerade tolkningar, vilket blir speciellt viktigt när begreppet bioekonomi föreslås tas in i lagstiftning och det vagare begreppet skonsamhet ofta används i texten istället för etablerade begrepp som hållbart nyttjande och miljöhänsyn. Uppdelningen i separata områden har också gjort att integreringen av olika perspektiv blivit lidande. Biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör adresseras genom hela den skogliga verksamheten. På så sätt blir det lättare att formulera och nå gemensamma mål.

Underlagsrapporterna innehåller en rad förslag som kan vara relevanta att utveckla vidare. Vi anser dock att många åtgärdsförslag är svåra att bedöma och i ett senare skede att genomföra, då kopplingen till befintlig kunskap, pågående forskning och myndigheternas löpande arbete är svag. De samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenserna av många förslag är otillräckligt belysta.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tf. avdelningschefen Maggie Javelius, föredragande, bitr. avdelningschef Anna Helena Lindahl, enhetschef Gunilla Sallhed och handläggare Katrin Nilsson Taylor.

Björn Risinger

Maggie Javelius

Kopia till: Miljö- och energidepartementet

## Bilaga 1. Kommentarer för respektive underlagsrapport

### Underlagsrapport 1. Tillväxt, mångbruk, värdeskapande av skogen som resurs

#### *Övergripande kommentar, underlagsrapport 1*

Naturvårdsverket instämmer i vikten av att analysera hur incitament för mångbruk kan skapas. Vi ser också positivt på bl.a. regionala utvecklings- och samverkansforum, men bedömer att det behövs förtydliganden av hur dessa och andra föreslagna forum ska förhålla sig till redan befintliga konstruktioner.

#### *Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl*

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

Naturvårdsverket stöder förslaget om kartläggning av skogens värden och bedömer att särskild vikt bör läggas vid skogens sociala värden.

Att kartlägga naturområden som har betydelse för friluftsliv är ett första steg att identifiera dessa områden. Den metod som Naturvårdsverket har utformat i samband med ett regeringsuppdrag 2016 samt kommunernas roll blir central i identifieringsarbetet<sup>3</sup>. Dialog med organisationer och markägare blir viktiga samarbetsparter där allemansrätt, brukande och nyttjandet av skog står i centrum.

Med tanke på svenska och EU-åtaganden bör kartläggningen fasas in i det större arbetet med att kartera och värdera ekosystemtjänster som redan påbörjats.

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

Naturvårdsverket är positivt till en centrumbildning för mångbrukande av skog, och anser att det också skulle behövas långvariga skogliga försök där optimering av annat än skogsproduktion testades. Notera dock vikten av att olika centrumbildningar inte överlappar m.m.

##### *3.1.3 Åtgärdsförslag – Skapa incitament för ökat mångbruk av skog*

Naturvårdsverket instämmer i vikten av att analysera hur incitament för mångbruk kan skapas, och anser att ett sådant arbete bör inledas relativt snart (istället för att invänta den föreslagna centrumbildningen).

I förslaget sägs att Naturvårdsverket ska intensifiera insatserna för att tillgängliggöra och marknadsföra skyddad skog. I samverkan med regionerna ska möjliga vägar att stimulera och synliggöra lokala aktörer utredas. Naturvårdsverket och länsstyrelserna bedriver idag ett omfattande arbete för att lyfta fram och tillgängliggöra skyddade områden som är särskilt intressanta att besöka<sup>4</sup>. Mer om detta finns att läsa på webbplatsen Sverigesnationalparker.se Ett annat exempel som är relevant att nämna i samband med lokala aktörer är vägledningen kring ”Organiserat friluftsliv och naturturism i skyddad natur”<sup>5</sup>. Vägledningen riktar sig i första hand till förvaltare och reservatsbildare, för att vägleda aktörer som planerar att genomföra organiserade aktiviteter.

<sup>3</sup> Se Delredovisning av regeringsuppdrag om utveckling av friluftslivet. Metod för att kartlägga naturområden som har stor betydelse för friluftsliv, rekreation och turism på lokal och regional nivå. Naturvårdsverket 2016.

<sup>4</sup> [www.sverigesnationalparker.se](http://www.sverigesnationalparker.se)

<sup>5</sup> Organiserat friluftsliv i skyddad natur – vägledning. Rapport 6686, Naturvårdsverket 2015.

Förslaget om att synliggöra lokala aktörer kan vara svårt att kombinera med myndighetsrollen. Bl.a. skulle det kunna leda till orättvisa konkurrensfördelar. Det är angeläget att skilja insatser för att göra det möjligt för företag att nyttja skyddade områden för turism, från att statliga aktörer skulle synliggöra företag.

Naturvårdsverket vill också påtala att för skyddade områden gäller beslut enligt 7 kap. miljöbalken, med områdesvisa syften, föreskrifter och skötselplaner. Mångbruk i en skogsbrukskontext är därmed i normalfallet inte relevant i dessa områden. Den skötsel som i underlagsrapporten föreslås ”förbättras och utökas” är reglerad enligt ovan i miljöbalken, samt utgår hela tiden utifrån de behov naturvårderna kräver.

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

Naturvårdsverket ser positivt på förslaget att utreda möjligheten att införa utomhuspedagogik som en obligatorisk del av lärarutbildningen (s. 28).

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

Naturvårdsverket anser att ambitionen i många av förslagen kring barns kunskaper och vistelse i skogen är bra, men de bör bakas in i större satsningar om mer natur i skolan – inte en ensidig inriktning på enbart skog. Kopplingen till läroplanen, kursplaner samt Skolverkets roll bör förtydligas.

I åtgärdsförslagen ingår bl.a. att Skogsstyrelsen får lämna stöd för skolsatsningar och att uppdraget bör genomföras i samverkan med ”Arena Skogen” och kommuner. Naturvårdsverket får i uppdrag att stödja arbetet.

Naturvårdsverket anser att friluftsliv och utomhuspedagogik bör ingå som en del av lärarutbildningen. Utbildning för friluftsliv i skolan bör baseras på närhetsprincipen, hur närmiljön kan användas regelbundet i undervisningen i flera olika ämnen. En behovsanalys av utbildningsbehovet bör göras.

Förslaget om stödsamordnare för utomhuspedagogik kan vara bra och kan rätt genomfört vara till nytta. Genom att erbjuda bra fortbildningar, både i form av studiedagar och längre utbildningar, stimuleras både friluftsliv och utomhuspedagogik. Det bör ske med kontinuitet och inkludera hela personalgrupper och lärarlag.

### *3.2.3 Åtgärdsförslag – Mer folk i skogen och mer skog i folket*

Skogsstyrelsen föreslås i samverkan med Naturvårdsverket fördela medel för Arena skogen, i syfte att stimulera aktiviteter för nyanlända och unga för att bidra till ökad kunskap och medvetenhet.

Naturvårdsverket föreslår att befintliga strukturer används om medel ska fördelas i syfte att engagera nyanlända och unga. Naturvårdsverket kan ha en stödjande funktion i utformningen av ev. bidrag, baserat bl.a. på erfarenheter från den lokala naturvårdssatsningen LONA.

Att det finns styrmedel t.ex. i form av möjlighet till formellt skydd är en viktig förutsättning för att skog ska avsättas för att ge möjlighet till rekreation,

integration och hälsa, enligt Naturvårdsverkets bedömning. Styrmedlen kan ingå i riktade insatser via bl.a. LONA och naturvårdsavtal för friluftsliv.

### 3.3.1 Åtgärdsförslag Skapa Arena skogen – regionala utvecklings- och samverkansforum

Naturvårdsverket stöder förslaget om att skapa regionala utvecklings- och samverkansforum; ”Arena Skogen”, vars syfte är att sammanföra olika intressenter för att skapa dialog mellan olika typer av verksamheter. Den föreslagna typen av arenor kan exempelvis underlätta förankringsprocessen för arbetet med grön infrastruktur. En samordnande roll för länsstyrelserna blir viktig. Det behövs dock ett förtydligande av hur dessa samverkansforum ska förhålla sig till bl.a. länsstyrelsens regionala naturvårdsråd.

Ett frågetecken är dock hur dessa arenor förhåller sig till förslaget i underlagsrapport 2, 5.4.2 Plattformer för avvägning av ekosystemtjänster. Förslagen verkar tangera varandra i många avseenden.

### 3.3.2.2 Åtgärdsförslag – utred artskyddsförordningen

Naturvårdsverket har tillsammans med Skogsstyrelsen i juni 2016 lämnat en skrivelse till regeringen om behovet av att utreda artskyddsförordningen för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättsäker (NV-08573-15). Skrivelsen är en följd av det gemensamma arbetet med att ta fram riktlinjer för hantering av artskyddsärenden i skogsbruket.

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

Arbetsgruppen föreslår på s. 37 att en utvärdering bör göras av ”hur strandskyddslagstiftningen och dess tillämpning bättre kan möjliggöra dispenser för företagsverksamhet som är beroende av tillgång till strandnära lägen eller friluftsanordningar som bidrar till ökad tillgänglighet och rekreation.” Naturvårdsverket bedömer att dessa möjligheter redan finns genom tillämpning av nuvarande lagstiftning. Sedan 2009 har kommunerna möjlighet att peka ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS). Syftet är att långsiktigt stimulera den lokala och regionala utvecklingen, genom att just främja etableringen av näringsliv och turism etc. I dessa områden kan ytterligare ett särskilt skäl för dispens tillämpas enligt 7 kap. 18 d § miljöbalken, om en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. När det gäller dispens för friluftsanordningar är det möjligt att tillämpa 7 kap. 18 c § och t.ex. det särskilda skälet som handlar om att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Enligt författningskommentaren (prop. 2008/09:119) är åtgärder som kan komma ifråga t.ex. sådana som betingas av friluftsintressen eller anpassning av miljön för bättre tillgänglighet för funktionshindrade.

Arbetsgruppen föreslår också på s. 37 att utformningen av LIS-instrumentet och de särskilda skälen för dispens från strandskyddslagstiftningen bör ses över. Naturvårdsverket konstaterar att en sådan översyn kommer att göras på initiativ av regeringen<sup>6</sup>. I denna översyn bör även de aspekter som nämns i förslaget på

<sup>6</sup> Prop. 2016/2017, Utgiftsområde 18, s. 41.

s. 37 kring effekter av reglernas tillämpning för exploatering i städer och glesbygd tas med.

### 3.3.3.2 Åtgärdsförslag – *Jobb i skogen för nyanlända och långtidsarbetslösa*

Naturvårdsverket anser att det är bra att behovet av naturvårdande skötsel i skyddade områden uppmärksammas. De åtgärder som behövs i skyddade skogar kräver dock ofta hög kompetens t.ex. vid genomförande av naturvårdsbränning och hydrologisk restaurering. Bland de åtgärder som behövs i det hävdpräglade landskapet, såsom skogsbeten, trädklädda betesmarker och slåtterängar finns större möjligheter att hitta lämpliga arbetsuppgifter för den nämnda målgruppen. Även i behovet av åtgärder för friluftslivet för att stärka möjligheten till upplevelser i skyddade områden bör många lämpliga arbetsuppgifter finnas.

Förslagsvis formuleras åtgärdsförslaget om till ”En satsning föreslås på skötsel i skyddade områden, skolskogar och eftersatta röjningar i skog samt områden med höga sociala värden”. I första strecksatsen under Motiv/skäl föreslår vi tillägget ”... Det finns också behov av skötselåtgärder i skyddade områden, framförallt där dessas syfte är att bevara värden som är beroende av hävd. Detta förutsatt att föreskrifter och skötselplan stipulerar denna skötsel.”

Naturvårdsverket konstaterar att regeringen i höstens budgetproposition lagt fram förslag om satsning på gröna jobb för dessa målgrupper. Naturvårdsverkets anslag (1.1. Naturvårdsverket) ökas temporärt för samordning av arbete med att skapa nya gröna jobb med lägre kvalifikationskrav, i samarbete med Arbetsförmedlingen<sup>7</sup>.

### 3.3.3.3 Åtgärdsförslag – *Satsa på digital information*

Naturvårdsverkets inställning är att geografisk information om miljön och t.ex. om anläggningar för friluftsliv som Naturvårdsverket svarar för bör vara öppet tillgängliga, så långt det går utan att bryta mot sekretessbestämmelser. Naturvårdsverket anser dock att förslaget om att göra Lantmäteriets och andra relevanta myndighets kartmaterial tillgängliga för alla användare (sid. 41) även bör nämna vikten av den information som skogsnäringen har. Information om frivilliga avsättningar behöver öka för att möjliggöra ett kostnadseffektivt arbete med hållbart skogsbruk och en långsiktigt funktionell grön infrastruktur, i samverkan mellan skogsnäringen och myndigheterna.

Om mångbrukandet av skogen ska kunna dra full fördel av digital informationshantering borde förslaget även nämna behovet av att standardisera format och digitala tjänster för geografisk information som rör skogen i brett perspektiv. Detta inte bara för de berörda myndigheterna utan även för att underlätta utbytet av geografisk information mellan skogsägare, myndigheter och de som nyttjar skogen. Sådana lösningar kan inte skapas fristående från andra digitala lösningar utan behöver tas fram inom de sammanhang där bl.a. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen samverkar idag. Informationen kan då utgöra underlag bl.a. för myndigheternas analyser av hur miljömålen nås och var det statliga områdesskyddet behöver göra mer insatser. Här kan också noteras att åtgärdsförslaget är otydligt gällande om även t.ex. fastighetsinformation från

<sup>7</sup> Prop. 2016/17:1, Utgiftsområde 20, s. 92.

Lantmäteriet skulle bli fritt tillgängligt för alla användare utan kostnad. Bland motiven och konsekvenserna nämns inte heller något om hur sekretessbelagda uppgifter ska hanteras. Det är viktigt att sekretesskyddade uppgifter inte röjs, t.ex. uppgifter om fyndplatser för arter vars bevarande kan hotas om uppgifterna kommer i fel händer. Sekretess gäller även för vissa andra uppgifter som kan vara aktuella i detta sammanhang, se t.ex. Sekretesslagen 19 kap. 5 § om vissa tekniska/naturvetenskapliga undersökningar som myndigheter låter göra.

## **Underlagsrapport 2. Virkesproduktion, övriga ekosystemtjänster och naturens gränser**

### ***Övergripande kommentar, underlagsrapport 2.***

Naturvårdsverket efterlyser en mer fullständig bild av ekosystemtjänster i skogen och ekosystemtjänster från andra naturtyper som påverkas av skogens nyttjande. För att förtydliga våra kommentarer rörande brister på vissa ekosystemtjänster i materialet hänvisar vi till illustrationen ”Ekosystemtjänster i skogen”, se länk nedan:

<http://www.regeringen.se/contentassets/b25a66487e604dd78820ce3c7da3f14f/plansch-fran-grafiken-ekosystemtjanster-i-skogen-a3-format>

Ett syfte med att synliggöra värdet av ekosystemtjänster är att det blir tydligt att flera ekosystemtjänster produceras på en och samma plats. Genom skötsel kan man optimera en ekosystemtjänst men detta sker på bekostnad av andra. Det är viktigt att ha denna förståelse med för att få en bild av de värden de olika ekosystemtjänsterna som skogen ger, och för att tydliggöra multifunktionaliteten som de skogliga ekosystemen bidrar till.

Naturvårdsverket anser att det finns en brist i de strategiska rekommendationerna i kapitel 5. Detta i och med att framför allt produktionshöjande åtgärder är väl beskrivna och noggranna förslag framtagna, medan utveckling av övriga delar av skogens värden inte beskrivs insiktsfullt och framåtsyftande.

Avseende de åtgärdsförslag som kopplar till skyddsinstrument anser Naturvårdsverket att långsiktiga mål för naturskydd, fastställda av regering eller riksdag, skulle skapa bättre förutsättningar för ett effektivt arbete.

Naturvårdsverket anser att det behövs ett nytänkande kring att bedöma och förebygga skogsbrukets miljöpåverkan, där arbetsmetoder och verktyg såsom barmarksplanering, försiktighetsmått (som utökad hänsyn till naturvärden i alla delar av skogsbruket) och miljökonsekvensbeskrivningar övervägs närmare. Skogsstyrelsens granskning och fältbesök i samband med avverkningsanmälningar är viktiga verktyg som kan förstärkas.

Naturvårdsverket har i samband med utvärderingen av ”Levande skogar” 2015 lyft fram ett antal synpunkter och förslag till åtgärder (NV-08514-14). Det faktum att hänsynskrävande biotoper är en vanlig företeelse i samband med föryngringsavverkning indikerar att skogsbruket alltför ofta bedrivs på ställen



där det givet miljöpolitiska mål och åtaganden normalt inte borde bedrivas skogsbruk. Detta gäller t.ex. olika typer av kontinuitetsskogar med höga naturvärden. I sammanhanget bör Sveriges åtagande enligt Aichimål 5 inom CBD påtalas, såsom framgår av prop. 2013/14:141; År 2020 har förlusten av alla naturliga miljöer, inklusive skogar, åtminstone halverats och där så är möjligt i det närmaste upphört, och degradering och fragmentering har minskat markant.

### ***Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl***

#### ***Bakgrund och uppdrag, s.11 ff***

I avsnittet förs en övergripande diskussion om naturens gränser och hållbart skogsbruk. Naturvårdsverket anser att en dimension av naturens gränser i det närmaste helt saknas. Begreppet brukande inom naturens gränser innefattar enligt EU:s skogsstrategi, och som det omfattas i CBD inom tolkningarna av Aichi-målen, att det ska bidra till förbättring av bevarandestatus för arter och habitat, enligt EUs strategi för biologisk mångfald. Här återkommer något som är genomgående för flera av underlagsrapporterna för skogsprogrammet – en brist på relation till internationella överenskommelser och avtal. Att inte använda vedertagna definitioner av begrepp skapar också osäkerheter om programmets potentiella framtida status.

#### ***2.2. Skogens ekosystemtjänster, miljö och klimat***

s. 19, om uttag ur skogen:

Naturvårdsverket anser att eftersom skogen ger oss många olika ekosystemtjänster, är det inte bara volymen som bör mätas, utan även vilken typ av skog som tas ner och var, liksom vilka andra ekosystemtjänster som påverkas. Äldre skog har ofta högre upplevelsevärden, samt även högre värde för biologisk mångfald. Ett annat exempel är att skog inom 500 m radie från tätort har stor betydelse för ekosystemtjänsten kultur då många har möjlighet till naturvistelser i dessa miljöer. Skogen bidrar också till att lagra kol i både träden och marken, hjälper till att reglera temperaturen och bidrar till att hålla vatten i landskapet och kan på så sätt ta toppen av de högsta flödena vid kraftiga skyfall. Skogsbestånd som inte ligger på dränerad torvmark fungerar som kolsänka.

Naturvårdsverket vill betona vikten av avsnittet kring Skogsstyrelsens bedömning av hur ett högt resursutnyttjande minskar ålder vid föryngringsavverkning och omloppstider på den brukade marken (s.19). Som en följd uppstår ett åldersglapp mellan den brukade skogen och den mark som undantas för naturvård. Det är viktigt att beakta om arealen skog som undantas från skogsbruk i ett landskapsperspektiv är tillräcklig för att bevara skogens andra värden utöver virkesproduktion.

På samma sida uppmärksammas också effekterna av nuvarande val av föryngringsmetoder. Här kan konstateras att också ekosystemtjänsten ”skydd mot stormar och annan störning” försämras i skogar med ensidiga bestånd av gran, jämfört med mer blandade bestånd.

s. 21. I ”Scenariot dubbla naturvårdsarealer...” anser Naturvårdsverket att man bör lägga till ett förbättrat skydd mot storm och bränder, (vilket bl.a. kräver hydrologisk restaurering på strategiska platser, t.ex. delar av lämpliga brandgator).

#### 2.4 Ekonomi för skogsbruket och nyttjandet av ekosystemtjänster

s. 25. Angående de ekonomiska möjligheterna kopplade till en utvecklad användning av skogens övriga ekosystemtjänster; att se och värdera skogens övriga ekosystemtjänster, utöver virkesproduktionen, ger också en skogsproduktion i Sverige som är bättre rustad mot stormar, bränder och skador av insekter. Det är viktigt inte minst i ett förändrat klimat, anser Naturvårdsverket.

Skogsbruket behöver också bedrivas så att framtida risker fördelas på olika ställen genom olika trädslag och bruksformer.

#### 4.1 Målbilder

##### 4.1 p.3 Rik biologisk mångfald i skogen

s. 32. Naturvårdsverket konstaterar att underlagsrapporten i sin målbild anger att Vattendrag och våtmarker har en fungerande hydrologi. Naturvårdsverket finner att det finns en viss tolkning i det ordvalet beroende på sammanhang och förespråkar att fungerande fortsättningsvis bör klargöras att vara naturlig eller nära naturlig hydrologi.

##### 4.1 p.4 Skogen ger förutsättningar för ett biobaserat samhälle

s. 32. Naturvårdsverket anser att när man talar om ett ”biobaserat samhälle”, måste man ta upp samtliga ekosystemtjänster skogen bidrar med. I denna text talas uteslutande om exploaterande delar av biomassa ur skogen, och det ger en begränsad bild av skogens tjänster.

##### 4.1, p. 5 Skogens ekosystem är säkerställda

s. 32. Naturvårdsverket anser att hela samhället borde vara i fokus och inte bara de näringar som brukar och nyttjar skogen. I formuleringen av målbilden måste man lägga till; ”...till nytta både för oss människor och för den biologiska mångfalden”. Ett exempel är besöksnäringen, där upplevelser i skogsmiljö har betydelse för regional utveckling och hållbarhet och där skogens sociala värden står i centrum.

Sist i samma stycke anser Naturvårdsverket att det bör läggas till: Skogen har en rik biologisk mångfald som ger skogen förmåga att klara av störningar och anpassa sig till förändringar, så att leveransen av olika ekosystemtjänster från skogen kan fortsätta och bidra till att motverka klimatförändringen och dess effekter.

#### 5.1 Strategiska rekommendationer och åtgärdsförslag

s. 33. Naturvårdsverket anser att det finns brister i de strategiska rekommendationerna i kapitel 5. Detta i och med att framför allt produktionshöjande åtgärder är väl beskrivna och noggranna förslag framtagna, medan utveckling av övriga delar av skogens värden inte beskrivs insiktsfullt och framåtsyftande. Dessa värden ingår i delar av andra arbetsgruppers slutsatser, men bör naturligtvis även ingå i argumentationerna för olika åtgärder i denna del av programmets utformning. Allmänhetens skogsanvändning bör

belysas vad gäller frågor om bevarande av biologisk mångfald och ökad fiberproduktion.

#### 5.2 *Strategisk rekommendation – Effektiv och dynamisk naturvård*

Avseende de åtgärdsförslag som kopplar till skyddsinstrument (5.2.1, 5.2.2 och 5.2.3) anser Naturvårdsverket att långsiktiga mål för naturskydd, fastställda av regering eller riksdag, skulle skapa bättre förutsättningar för ett effektivt arbete. Med en given målnivå även för det långsiktiga skyddet kan strategier och styrmedel för en kostnadseffektiv naturvård tas fram. I sammanhanget vill Naturvårdsverket också belysa kopplingen mellan aktuell strategisk rekommendation (5.2) och åtgärdsförslag 5.6.5 (kunskapsunderlag för skydd av skog). Enligt åtgärdsförslaget ska Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ta fram underlag så att regering och/eller riksdag kan sätta långsiktiga mål för skydd av skog, så att miljö kvalitetsmålen nås. När en sådan målbild är tydliggjord anser Naturvårdsverket att relevanta myndigheter bör få i uppdrag att utreda hur målet kan uppnås kostnadseffektivt. I arbetet bör en översyn av olika skyddsinstrument göras, inbegripet att vid behov föreslå förbättringar eller nya instrument.

#### 5.2.1 *Åtgärdsförslag – Mer dynamisk naturvård, DYNA*

Förslaget kan bli ett tillägg till naturskyddets verktygslåda, men Naturvårdsverket betonar att det bara ska ses som ett smärre komplement till permanent skydd. Exempelvis kan det användas för att förhindra att brist uppstår på äldre skog regionalt (t.ex. i en spridningskorridor mellan två värdetrakter) för att alla skogsägare planerar att slutavverka ungefär samtidigt. Naturvårdsverket anser att det vore viktigare att utveckla nya styrmedel som gynnar kontinuitetsskogsbruk i skogar med lägre naturvärden framför trakthyggesbruk, samt mera lövskog.

#### 5.2.2 *Åtgärdsförslag – nya beskattningsregler för naturvårdsavtal*

s. 35. Naturvårdsverket konstaterar att många fastighetsägare i naturvårdsavtalssituationer tidigare har önskat få ersättningen utbetalad årligen och stöder att beskattningsreglerna ses över av Skatteverket. Under 2010 har Skatteverket klargjort att en fastighetsägare som får ersättning genom ett naturvårdsavtal, ska beskattas direkt vid avtalstecknandet, oavsett betalningstidpunkten. Detta förfarande minskar naturvårdsavtalens popularitet väsentligt. Med anledning av detta gjorde Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen i Skåne län en hemställan i slutet av år 2010 till regeringen om införande av en särskild skattemässig bestämmelse för att möjliggöra att naturvårdsavtalsersättningen ska beskattas när ersättningen utbetalas.

#### 5.2.3 *Åtgärdsförslag – Ersättningsmarker*

Arbetsgruppens huvudförslag i avsnitt 5.2.3 gäller en analys av effektivitet, kostnad och naturvårdsnytta gällande ersättningsmark som verktyg i områdesskyddsarbetet.

Naturvårdsverket är positivt till analyser om ersättningsmark som verktyg. Vi bedömer att användandet av ersättningsmarker är ett kostnadseffektivt sätt att genomföra åtaganden inom områdesskyddet. I Naturvårdsverkets budgetunderlag till regeringen har vi jämfört med huvudalternativet inträngsersättningar, som innebär en mångdubbelt större kostnad för skydd. Vår

bedömning är att en kombination av ersättningsmarker och medel för intrångsersättning, köp och bidrag är nödvändig för att fullgöra gjorda åtaganden om skydd.

Naturvårdsverket konstaterar att åtgärdsförslagen som de beskrivs i avsnitt 5.2.3 inte har någon koppling till det s.k. ESAB-projektet<sup>8</sup>, förutom möjligen förslaget att regeringen skulle tillgängliggöra ersättningsmark samt därpå följande markbyten med större skogsägare. ESAB-projektet har vänt sig till skogsbolag, allmänningar, kyrkan och stiftelser som har ett stort markinnehav och berörs av ett flertal planerade naturreservat. Vi har goda erfarenheter av ESAB-projektet i den form som vi har genomfört. När det riktade sig till några få och stora markägare var det enligt Naturvårdsverkets uppfattning kostnadseffektivt. Om arbetsgruppens förslag om att inkludera privata markägare är kostnadseffektivt bör utredas. Naturvårdsverket bidrar gärna i en sådan analys baserat på våra erfarenheter i frågan.

#### 5.2.4 Åtgärdsförslag – utveckling av naturvårdande skötsel och restaurering av naturvärden och sociala värden

Naturvårdsverket ser i stora drag positivt på förslagen, men anser att effekterna av olika ersättningssystem behöver belysas och utvecklas närmare i samråd med berörda myndigheter. Förslagen bör kompletteras med att naturvårdande skötsel, i formellt skyddade och frivilligt avsatta områden, samt den naturhänsyn som tas vid brukande av skogen, är viktiga insatser för att bidra till att nå art- och habitatdirektivets målsättningar om gynnsam bevarandestatus och satsningarna på grön infrastruktur.

Liksom beträffande förslag 3.1.2 i rapport 1 skulle det också behövas långvariga skogliga försök för ändamålen i åtgärdsförslagen. Även Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten bör delta i arbetet med att ta fram styrmedel och ersättningssystem för restaurering med tanke på de effekter skogsbruket har på andra naturtyper och skogliga våtmarker.

Metoder för att identifiera sociala värden behöver utvecklas. Arbetet med målbilder för rekreation och friluftsliv har en viktig roll vad gäller att bevara och utveckla värden för friluftsliv.

#### 5.3.1 Åtgärdsförslag – Bättre och effektivare föryngringar

Naturvårdsverket anser att de nämnda åtgärdsförslagen i princip är bra, men det är viktigt att med forskning och övervakning följa upp hur skogsträdspopulationernas genetiska inomartsdiversitet påverkas av ett intensifierat förädlingsarbete. Viktigt att förädlingsarbetet gäller också (inhemska) lövträd. En ökning av olika blandskogstyper är också önskvärd och hur det är möjligt att effektivisera skötsel i sådana är också viktigt att utveckla.

#### 5.3.2 Åtgärdsförslag – Analyser, riskbedömningar och metoder för produktionshöjande åtgärder inom naturens gränser

Naturvårdsverket välkomnar förslaget att Skogsstyrelsen systematiskt ska genomföra konsekvensanalyser av intensiva skogsbruksmetoder. Detta kan leda till bättre och väl avvägda förslag, t.ex. om styrmedel.

---

<sup>8</sup> ESAB: Ersättningsmarker i Sverige AB. Skogsmarksarealer som Sveaskog genom sin ägare beslutades tillhandahålla för att byta mot skyddsvärda skogar på privat mark.

Begreppet adaptiv skogsskötsel får dock inte reserveras för intensiv skogsskötsel, utan bör ses som ett generellt angreppssätt som kan användas för skötsel med olika inriktningar, såsom renars vinterbete, gynna bär och svamp, friluftsliv, för att få effektiva metoder för kontinuitetsskogsbruk osv.

### 5.3.3 Åtgärdsförslag – Mindre skogsskador

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram en modell för ersättning av insektsskador från skyddade områden (s. 39). Naturvårdsverket anser att en gemensam modell för ersättning kan vara en bra åtgärd för att ge ökad acceptans hos skogsägare för formellt skyddade områden. Det skulle också skapa bättre förutsägbarhet och likabehandling av skogsägare.

Naturvårdsverket vänder sig dock starkt emot beskrivningen att naturvårdsavsättningar skulle vara en grogrund för utbrott av t.ex. granbarkborre. Orsaken till stora insektsubrott finns i den brukade skogsarealen, inte de skyddade skogarna. Vid utbrott kan dock de naturskyddade områdena få kraftiga angrepp, vilka senare kan i vissa fall påverka närliggande skog. Erfarenheterna från stormarna Gudrun och Per visar att effekterna av de skyddade områdena är lokala och påverkar en mycket liten andel skogsägare. Sammanställning av utbetalda ersättningar för skador av granbarkborre efter dessa två stormar har visat att mindre än 1% av den totala volymen barkborreskadad skog i bekämpningsområdet i Götaland, som inrättades efter dessa stormar, återfanns i direkt anslutning till skyddade naturområden. Ca 0,2% av skogsägarna i området berördes. Detta är en mycket viktig utgångspunkt för utformning av ersättningsnorm samt för att ge en korrekt bild av riskerna. I praktiken har skyddade områden sannolikt också fördelar kopplade till skogsskador, t.ex. att frånvaron av kalavverkning gör att de inte ger mat åt överstora klövviltstammar, osv. Skogsskador orsakade av klövviltsbete, vilket minskar lövträd och tall, är också ett hot mot biologisk mångfald.

### 5.3.4 Åtgärdsförslag – Variationsrikt skogsbruk för bättre ekonomi och kvalitet

Naturvårdsverket anser att förslagen är bra och viktiga, och att de bl.a. kan gynna mera lövinslag i skogen.

### 5.3.5 Åtgärdsförslag – Skogsbruket utökas mot ökad skonsamhet och mindre förbrukning av fossila bränslen

Naturvårdsverket stödjer att utveckla skogsbruket i riktning mot ett hållbart nyttjande och mindre förbrukning av fossila bränslen. Vi är dock tveksamma till innebörden av begreppet ”skonsamhet” som saknar en etablerad tolkning i detta sammanhang.

Vad gäller laserscanningsdata kan påpekas att bearbetad information från scanningen redan finns tillgänglig öppet via <http://www.skogsstyrelsen.se/skogligagrunddata>. För mer detaljerade kommentarer om öppna data, se vår kommentar till delrapport 1 punkt 3.3.3.3 som också tar upp frågan.

Det är viktigt att sekretesskyddade uppgifter inte röjs, t.ex. uppgifter om fyndplatser för arter vars bevarande kan hotas om uppgifterna kommer i fel händer. Sekretess gäller även för vissa andra uppgifter som kan vara aktuella

här, se t.ex. Sekretesslagen 19 kap. 5 § om vissa tekniska/naturvetenskapliga undersökningar som myndigheter låter göra.

Angående delförslaget att data om t.ex. vattenskyddsområden och naturskyddade områden kvalitetssäkras och görs tillgängliga på GIS-plattform vill vi hänvisa till vår webbsida <http://data.naturvardsverket.se/> där kvalitetssäkrad GIS-data redan finns tillgänglig om bland annat områdesskydd enligt miljöbalken. I samma delförslag nämns även ett förslag att tredimensionella data om skogen börjar samlas in regelbundet. I texten om motiv och genomförande skulle det kunna läggas till att sådana data är värdefulla inte minst för skogsbruksplanering, och att det därför kan finnas anledning att överväga samfinansieringsformer, eller att skogsbrukets aktörer står för finansieringen.

#### 5.3.6 Åtgärdsförslag – Fortsatt fokus på produktivitet och effektivitet

Naturvårdsverket anser att åtgärdsförslagen i princip är bra, men i motsats till i förslag 5.3.2 (och även 5.3.7) saknas förbehållet ”inom naturens gräns”, vilket däremot inte är bra. Ett stort problem med intensifierat skogbruk är att det oftast innebär tätare skog, vilket bl.a. är negativt för ekosystemtjänster som bärproduktion och renköttproduktion, liksom för ekosystemtjänster kopplade till markvegetation och till solexponerad ved och mark. Dessutom kan det finnas möjligheter att intensifiera skogsbruk utan sådana effekter, t.ex. genom ett effektivt kontinuitetsskogsbruk eller blandskogsbruk.

#### 5.3.7 Åtgärdsförslag – Utveckling av metoder för bättre tillvaratagande av virke

Åtgärdsförslagen är princip bra, men det är viktigt att ”naturens gränser” inte bara gäller markernas näringskapital och dylikt, utan även påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

#### 5.4 Strategisk rekommendation – Balans mellan skogens värden – ekosystemtjänster från ord till handling

s.43, angående den strategiska rekommendationen ”Balans mellan skogens värden...” Naturvårdsverket anser att det är viktigt att lägga till att syftet också ska vara att integrera värdet och betydelsen av ekosystemtjänster i olika relevanta beslutsprocesser som skogsägare och andra berörda aktörer ställs inför. Att fokusera på just beslutsprocesser bidrar också till att nå etappmålet inom miljökvalitetsmålen, som innebär att senast 2018 ska betydelsen av biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster vara allmänt kända och integrerade i viktiga samhällsbeslut.

Naturvårdsverket konstaterar också att dialog och samverkan är ett bra verktyg inom miljöpolitiken, som många gånger har visat sig vara effektivt. Det är dock viktigt att mandat och roller är tydliga, annars riskerar dialogen att leda till än större motsättningar.

#### 5.4.1 Åtgärdsförslag – Värdering av ekosystemtjänster

Naturvårdsverket anser att det behövs en mer utförlig analys och beskrivning av förslaget för att kunna bedöma dess lämplighet. Naturvårdsverket ställer sig frågande till om det är önskvärt att ta fram fastställda värden av ekosystemtjänster. Enligt forskning om värdering av ekosystemtjänster är det viktigt att ta hänsyn till situationsspecifika förutsättningar. Produktionen av ekosystemtjänster, samt var nyttan uppstår och för vem, är oftast geografiskt

specifik och kan förändras mellan år och över tid. Därför behövs processer och tillvägagångssätt som är relativt enkla att genomföra men samtidigt tillräckligt vederhäftiga för att tjäna som beslutsunderlag. Med sådana tillvägagångssätt kan lokala och regionala myndigheter, företag, samverkansgrupper etc. genomföra värderingar när det behövs.

Det bör uppmärksammas att det ibland råder konkurrens om användningen av en enskild ekosystemtjänst. Användandet av en typ av vara, som t.ex. timmer, kan innebära att en annan typ av vara uteblir eller förlorar i värde, t.ex. rekreation. Det kan även finnas kritiska gränser som om de överträds kan ge oåterkalleliga effekter som inte alltid kan uppmärksammas vid värdering av en specifik ekosystemtjänst.

Naturvårdsverket anser att det vore bra med en beskrivning av hur förslaget förhåller sig till befintligt material och andra pågående projekt. Bland annat genomförde Naturvårdsverket en kartläggning av ekosystemtjänster 2012. Skogsstyrelsen har även en kommande rapport om ekosystemtjänster från den svenska skogen – status och påverkansfaktorer.

*5.4.2 Åtgärdsförslag – Plattformer för avvägningar mellan ekosystemtjänster*  
s. 45. Naturvårdsverket välkomnar ansatsen att utveckla arbetet med rådgivande plattformar, men anser att det behövs en fördjupad analys av plattformarnas mandat och funktion. En analys av befintliga samverkansformer, myndigheternas arbete och hur de föreslagna plattformarna skulle förhålla sig till dessa behövs. Inom arbetet med handlingsplaner för grön infrastruktur är t.ex. dialog och samverkan en viktig del. Erfarenheter från viltförvaltningsdelegationerna har visat att tydlighet kring roller, funktion och mandat, både på grupp- och individnivå, är viktigt för att gruppen ska fungera. Det är till fördel för arbetet med rådgivande plattformar att skogens olika aktörer kommunicerar den strategiska planeringen på landskapsnivå och med alternativa utvecklingsscenarior.

*5.4.3 Åtgärdsförslag – Variationsrikt brukande av skogen*  
Naturvårdsverket anser att förslaget om spridning av forskningsresultat och utveckling av informations- och rådgivningsarbete är bra och angeläget. Möjligen skulle det kompletteras med en centrumbildning av den typ som nämns i förslag 3.1.2. i rapport 1. (Och, liksom kommenterat där, med långvariga försök.) Notera dock att det är viktigt att det inte formeras olika centrumbildningar med överlappande verksamhet.

*5.4.4 Åtgärdsförslag – Landskapsstrategi för alla ekosystemtjänster*  
Naturvårdsverket anser att förslaget kring ett mera variationsrikt brukande av skogen är bra, men formuleringarna är delvis vaga beträffande vem som ska göra vad. När det gäller landskapsstrategier och grön infrastruktur är det också viktigt att inte bara beakta detta inom skogen, utan att se skogen som en komponent bland flera (vatten, våtmarker, jordbruksmark, parkmark osv.) i landskapet, liksom att kompetens inom förändrat klimat, hydrologi, geoteknik m.m. också deltar.

#### 5.4.5 Åtgärdsförslag – Utveckla affärsmodeller och ersättning för ekosystemtjänster

Naturvårdsverket instämmer inte i rapportens förslag om krav på ersättning för allemansrättsligt kommersiellt nyttjande av mark och anser att sista meningen på s. 47 ”Vidare ska markägare kunna få ersättning för kommersiellt nyttjande av dennes mark” bör utgå.

Högsta Domstolen har i en dom, det så kallade Forsränningsmålet (NJA 1996, s. 495) slagit fast att allemansrätten kan utnyttjas av ett flertal personer tillsammans och även kommersiellt. Nyttjandet får dock inte ske så att det medför nämnvärd skada eller olägenhet för markägare eller annan rättsinnehavare. Det är således klart vad som gäller på ett övergripande plan. Men eftersom allemansrätten inte är tydligt preciserad i lag så kan det finnas oklarheter kring den praktiska tillämpningen i kommersiella och/eller organiserade sammanhang, precis som det kan finnas oklarheter kring tillämpningen vid ett individuellt nyttjande av allemansrätten.

Med dagens lagstiftning är det alltså inte möjligt att tvinga någon att betala en ekonomisk ersättning för kommersiellt allemansrättsligt nyttjande av någons mark. Om någon verksamhetsutövare eller individuell nyttjare vill göra något utöver vad allemansrätten medger, så krävs lov av markägaren och det kan även innefatta ekonomisk ersättning till markägaren. I sammanhanget bör uppmärksammas att aktiviteter, som går utöver vad allemansrätten medger avseende nämnvärd skada eller olägenhet för markägaren eller annan rättsinnehavare, inte sällan omfattas av krav på miljöbedömning, exempelvis genom bestämmelser i miljöbalken.

I sammanhanget ska vidare uppmärksammas att sedvane- och ursprungsfolksrättigheter som går utöver allemansrätten bör beaktas.

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

Naturvårdsverket redovisar sin syn på viltförvaltningen i ”Strategi för svensk viltförvaltning”, (NV-00303-15), som lades fram i juni 2015. Här nämns bl.a. flerartsförvaltning.

#### 5.4.7 Åtgärdsförslag – Renskötsel och skogsbruk i samverkan

Naturvårdsverket är positivt till arbetsgruppens förslag om bl.a. kunskapshöjande insatser.

#### 5.5.1 Åtgärdsförslag – Förstärkt finansiering av tillämpad forskning och innovation

Förslagen bedöms som behjärtansvärda förslag, men med lite oklar tyngdpunkt vad gäller skogsproduktion jämfört med andra ekosystemtjänster samt biologisk mångfald. Värt att notera är att betydelsen av ökad finansiering av försöksområden nämns (s. 51). Det är oklart vad förslaget om dialogforum tillför jämfört med förslag 5.4.2 samt även förslag 3.2.1 i rapport 1.

#### 5.5.2 Åtgärdsförslag – Säkra och utveckla skogliga forsknings- och utbildningsmiljöer

Naturvårdsverket stöder en tematisk breddning av skogsutbildningen, t.ex. beträffande ekosystemtjänster.



### 5.5.3 Åtgärdsförslag – Riktad satsning på breddad kompetensutveckling för skogsbrukets aktörer

Naturvårdsverket ser positivt på förslagen, kring bl.a. kunskapsutveckling och koppling mellan skogsbruksplaner och ekosystemtjänster. Vi ser också behovet av att koppla till målbilder för hållbart skogsbruk, exempelvis kring rekreation och friluftsliv.

### 5.5.4 Åtgärdsförslag – Utveckla skogen i skolan

Konkurrensen om vad som ska rymmas i grundskolans läroplan är hård, och Naturvårdsverket är tveksamt till att enbart fokusera på ett område, som i det här fallet skogen. Ett bredare perspektiv kring miljö och natur är att föredra. Här bör t.ex. åtaganden uppmärksammas i konventionen om biologisk mångfald och program för CEPA (Communication Education Public Awareness).

### 5.6 Strategisk rekommendation – Styrning mot svenska modellen för brukande av skog

Naturvårdsverket stödjer förslaget att utvärdera styrmedel inom skogsbruket. Naturvårdsverkets naturliga kompetensområde inom berörda frågeställningar är framför allt verkningsfulla och kostnadseffektiva styrmedel på miljöområdet. Det är dock vår uppfattning att en kostnadseffektiv miljöpolitik bidrar till en långsiktigt hållbar regional och ekonomisk utveckling, eftersom statens resurser då används på ett effektivt sätt.

Miljöhänsyn vid föryngringsavverkningar är ett viktigt bidrag för att värna om den biologiska mångfalden. Över hälften av Sveriges landareal består av produktiv skogsmark och traktshyggesbruket är den klart dominerande skogsbruksmetoden idag. Enligt den senaste versionen av rödlistan som utkom 2015 anges avverkningar inom skogsbruket som en av två dominerande faktorer för minskade artpopulationer.<sup>9</sup>

Naturvårdsverket konstaterar att en heltäckande utvärdering av samtliga styrmedel kopplat till skogsproduktion för att uppnå miljö kvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv har efterfrågats i den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen som redovisades till regeringen 2015.<sup>10</sup> Den utredning som regeringen tillsatt<sup>11</sup> för att se över vissa frågor inom skogsvårdslagstiftningen bedöms som relevant men alltför avgränsad.

Naturvårdsverket ser positivt på de målbilder för god miljöhänsyn som Skogsstyrelsen tillsammans med relevanta aktörer från branschen har tagit fram inom Dialog för miljöhänsyn. Det är dock tveksamt om detta arbete leder till ökad miljöhänsyn i tillräcklig grad. Skogsstyrelsens hänsynsuppföljning, med den nya inventeringsmetodiken, utgör en viktig informationskälla i sammanhanget. Om hänsynsuppföljningen inte pekar på en klar förbättring avseende tagen miljöhänsyn inom en relativt kort period kan mer resurser till arbetet med avverkningsanmälningar och utökad tillsyn vara ett sätt att öka effektiviteten i styrningen.

<sup>9</sup> Rödlistade arter i Sverige 2015, SLU Artdatabanken.

<sup>10</sup> Mål i sikte – De 16 miljö kvalitetsmålen i fördjupad utvärdering 2015 – volym 2, s.251.

<sup>11</sup> Dir 2015:121 Rättslig översyn av Skogsvårdslagstiftningen.

### 5.6.2 Åtgärdsförslag – Utredning om förenklat regelverk.

Förslaget om utredning om ett förenklat regelverk är redan omhändertaget genom resultaten från regeringsuppdraget ”En dörr in”, och behöver inte ytterligare utredning, utan endast implementering.

### 5.6.4 Åtgärdsförslag – Utredning av mål för produktion

Arbetsgruppen föreslår att ett skogsproduktionsmål, inklusive frågan om hållbar avverkningsnivå, bör utredas samt gör bedömningen att det finns möjligheter att öka virkesproduktionen inom naturens gränser. Diskussionen om en hållbar avverkningsnivå (dvs. ett gränssättande i linje med miljömålets utformning) är angelägen. Naturvårdsverket har inga invändningar mot att frågan utreds, men betonar vikten av att identifiera och enas kring en gemensam tolkning av vad som är ett hållbart brukande inom skogssektorn. I detta ingår att definiera vad som avses med ”inom naturens gränser” i detta sammanhang. En lämplig utgångspunkt är de definitioner som anges inom CBD och inom EU:s strategi för biologisk mångfald (KOM 2011 (244)).

Vi noterar också att den effektiva produktionsnivån ur samhällsekonomisk synvinkel avgörs av utbud och efterfrågan på marknaden och att det är tveksamt om ett konkretiserat produktionsmål i sig kommer att ha någon effekt på produktionsnivån.

### 5.6.5 Åtgärdsförslag – Kunskapsunderlag för skydd av skog

s. 59. I underlagsrapporten föreslås en bristanalys av behoven att avsätta skog för naturvård, och beskriva konsekvenser för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och skogsproduktion vid olika nivåer på skydd av skog. Naturvårdsverket konstaterar att naturbiologiska grunder och strategiska ramar för områdesskyddet finns, liksom fastställda internationella och nationella mål. Naturvårdsverket tillstyrker att en förnyad bristanalys genomförs kring behovet av skydd och skötsel.

Naturvårdsverket anser att förslaget till analys förutsätter och bör inkludera en fördjupad tillståndsbeskrivning av skogens biologiska mångfald, där insatser för biologisk mångfald jämförs med det ekologiska trycket på skogsekosystemet. För att ett sådant arbete ska bli effektivt är ett bidrag från skogsbruket av vikt, som t.ex. information om frivilliga avsättningar och vägnät. Myndigheter och skogsbruk behöver också hjälpas åt för att mer effektivt och heltäckande registrera kända nyckelbiotoper och andra värdekärnor. Även metoder för att identifiera och kartlägga sociala värden behöver utvecklas och tillämpas.

## 7 Förslag till fortsatt arbete – utestående frågor

I avsnittet redovisas några frågeställningar där det inte, inom utsatt tidsram, varit möjligt för arbetsgrupperna att komma fram till gemensamma förslag på strategiska rekommendationer och åtgärder.

### 7.1 Förslag till hantering nyckelbiotoper

s. 61. Arbetsgrupperna har bl.a. inte kunnat enas om en gemensam tolkning av begreppet nyckelbiotop. Som fortsatt hantering föreslås att Skogsstyrelsens nulägesbeskrivning får ligga till grunden för ett regeringsuppdrag där Skogsstyrelsen efter samråd med berörda intressenter föreslår eventuella

åtgärder. Naturvårdsverket anser att förslaget till process för att hantera frågan om nyckelbiotoper är oklart, och riskerar att fördröja genomförandet av etappmålet för skydd. Vi anser att ett effektivare skyddsarbete behövs, i kombination med en utvecklad dialog och utbildningsinsatser inom skogsbruket.

Naturvårdsverket anser att nyckelbiotoper är ett tydligt och viktigt begrepp och att det behövs förstärkta insatser för att bevara nyckelbiotoper, då sammantaget en förhållandevis låg andel omfattas av formellt skydd. Vi anser även att det behövs kompletterande inventeringar då nya naturvärden tillkommit, samtidigt som vissa marker fortfarande är bristfälligt inventerade. Uppskattningsvis är endast ca hälften av alla nyckelbiotoper registrerade, och en stor mängd är ännu okända. Länsstyrelserna har information om skogar som omfattar en stor areal oregistrerade nyckelbiotoper och andra värdekärnor. Vi anser att en effektiviserad registrering behövs, så att alla kända nyckelbiotoper registreras oavsett myndighet och områdenas geografiska belägenhet.

Enligt etappmålet för skydd ska skogar med höga naturvärden (där även friluftslivsaspekterna ingår) skyddas från avverkning, vilket innebär att det inte enbart är nyckelbiotoper som ska komma ifråga för skydd. Naturvårdsverket anser att avverkningen av nyckelbiotoper och andra värdekärnor är ett problem, då den innebär att en betydande del av de mest skyddsvärda värdekärnorna förloras årligen, motsvarande den areal som Skogsstyrelsen skyddar på årsbasis (senaste 3-årsperioden).

### *7.2 Förslag till hantering av ytterligare produktionshöjande åtgärder inom naturens gräns*

#### *Främmande arter*

Naturvårdsverket anser att främmande arter och genotyper, som kan hota den biologiska mångfalden eller relaterade ekosystemtjänster, inte bör användas inom skogsbruket annat än restriktivt och efter genomförd riskbedömning av riskerna för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och socioekonomiska värden. Om främmande arter som hotar den biologiska mångfalden eller relaterade ekosystemtjänster används inom skogsbruket som en produktionshöjande åtgärd ska värdet av användningen ställas i relation till den potentiella påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster, för att inte riskera en oproportionerlig förlust av ”mångbruksvärden”.

Gällande biologisk mångfald är Naturvårdsverkets bedömning att ju större negativ påverkan från invasiva främmande arter, desto svårare är det att kunna skapa en fungerande grön infrastruktur och att nå flera av våra nationella miljömål. Några främmande trädslag påverkar lokala ekosystem genom att förändra ljusförhållanden, näringsförhållanden i marken, tillväxt av lavar m.m, vilket får negativa effekter för flora och fauna i skogen. Många specialiserade inhemska arter har problem att hitta lämpliga substrat att leva på när det finns en hög andel av främmande trädarter i skogen. Introduktion av främmande trädarter kan även medföra en ökad risk att skadegörare etableras och sprids till närbesläktade inhemska trädarter. Främmande trädarter kan även försvåra tillgängligheten för annan användning av skogen och hindra möjligheten till friluftsliv.

I arbetet med klassificering och riskbedömning av invasiva främmande arter och deras effekter på olika värden har Naturvårdsverket föreslagit att Skogsstyrelsen ska involveras i arbetet och att de båda myndigheterna ska samverka i frågan om potentiellt invasiva arter inom skogsbruket.

#### *Skogsgödsling*

Naturvårdsverket anser att skogsgödsling inte bör ske annat än i begränsad omfattning. Gödsling på blöta marker eller i närheten av torvmarker kan resultera i utsläpp av växthusgaser. Åtgärden kan ha en rad negativa konsekvenser för miljön framförallt i form av kväveutlakning och kraftigt förhöjda halter av oorganiskt kväve i yt- och grundvatten, försurning av vatten och mark, en riskabelt stor uppbyggnad av markens kväveförråd samt utslagning eller störning av hotad biologisk mångfald. Skogsgödsling på fastmark med låga naturvärden kan däremot vara lämplig, eftersom åtgärden kan bidra till att öka kolinlagring och produktionen av biomassa som kan ersätta fossila bränslen och växthusgasintensiva material, utan att höga naturvärden hotas.

#### *Stubbrytning*

Naturvårdsverket anser att stubbrytning inte bör ske annat än i begränsad omfattning. Stubbrytning kan förstärka problemen för flora och fauna som är beroende av död ved, vilket tagits upp i redovisningen av regeringsuppdraget om grön infrastruktur (NV-3013-12). Ur ett klimatperspektiv ger stubbrytning försämrade kolinlagring i mark men kan bidra till att ersätta fossila bränslen.

*7.3 Dialog om status för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänsterna* s. 66. Naturvårdsverket avstyrker förslaget om framtagna faktaunderlag av en arbetsgrupp inom ramen för skogsprogrammet, med hänvisning till dess oklara utformning. Vi anser att faktaunderlag är en viktig del av myndigheternas ansvar i dialog med vetenskapssamhälle och berörda aktörer. Nyttan av ytterligare en process inom ett nytt nationellt program kan ifrågasättas, och frågan bör i stället leda till regeringsuppdrag till befintliga expertmyndigheter.

Värt att notera för den kommande processen är att den kan kopplas till förslaget om kunskapscentra för ekosystemtjänster, där ny kunskap/verktyg kan komma fram som värderar och synliggör ekosystemtjänster. Det bör också nämnas att Skogsstyrelsen ska ta fram rapporten Ekosystemtjänster från den svenska skogen – status och påverkansfaktorer (finns med på Skogsstyrelsens åtgärdslista för Miljömålsrådet).

### **Underlagsrapport 3. Främjande av biobaserade produkter och energi, smarta transporter, en skogsindustri i världsklass och ökad export**

#### ***Övergripande kommentar, underlagsrapport 3.***

Naturvårdsverket framhåller att det är viktigt att godstransporterna utvecklas inom ramen för Miljömålsberedningens förslag om minskade växthusgasutsläpp från transportsektorn med minst 70 % år 2030 jämfört med 2010, och med utgångspunkt i de styrmedel som kommer att behövas för att nå dit. Vi vill även

betona vikten av att styra om till sjöfart och järnväg, i egenskap av mindre miljöbelastande trafikslag för godstransporter.

### ***Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl***

#### ***5.2.3 Åtgärdsförslag – Säkerställ en väl fungerande infrastruktur***

Naturvårdsverket instämmer i att fyrstegsprincipen bör användas för att åstadkomma effektiva infrastrukturåtgärder, men vill betona att även det första steget, ”att tänka om”, liksom det andra steget, ”att styra om” till sjöfart och järnväg i egenskap av mindre miljöbelastande trafikslag för godstransporter, är viktiga.

Gällande infrastrukturpropositionen vill Naturvårdsverket framhålla att det är viktigt att inte göra investeringar i de olika trafikslagen för godstransporter utifrån Trafikverkets nuvarande trafikprognoser, som visar på kraftigt ökande godstransporter. I stället bör godstransporterna utvecklas inom ramen för Miljömålsberedningens förslag om minskade växthusgasutsläpp från transportsektorn med minst 70 % år 2030 jämfört med 2010, och med utgångspunkt i de styrmedel som kommer att behövas för att nå dit. Naturvårdsverket anser att det är Trafikverkets klimatscenario som bör lägga grunden för de kommande infrastruktuursatsningarna gällande godstransporter, d.v.s. att Sverige ska planera för en framtid där lastbilstrafiken hålls på dagens nivå eller som mest ökar med 15 % fram till 2030.<sup>12</sup>

#### ***5.3.1 Åtgärdsförslag – Näringspolitik för stärkt konkurrenskraft***

I avsnittet förespråkas att Sverige inte inför nationella särregler vid införande och tolkning av EU-gemensam lagstiftning. Naturvårdsverket vill framhålla att det i en del fall kan behövas ytterligare regler utöver vad EU-regelverket kräver för att nå de svenska miljö kvalitetsmålen.

När det gäller miljöhänsyn och skogsbruk vill verket framhålla att miljöhänsynen i skogsbruket behöver förbättras för att vi ska kunna nå de av riksdagen beslutade miljö kvalitetsmålen. Mot bakgrund av det kan det, i vissa fall, finnas målkonflikter mellan regelförenklingar och verkningfulla styrmedel. När det gäller handläggningstider för åtgärder, som exempel, är det viktigt att det finns tillräckligt med tid för myndigheter att gå igenom avverkningsanmälningar och vid behov göra besök i fält.

Naturvårdsverket anser att förslaget om en översyn av styrmedel kan genomföras tillsammans med utvärderingen av styrmedel inom skogsbruket som föreslås i underlagsrapport 2, strategisk rekommendation 5.6 (se ovan). Huvudsyftet bör vara att skapa en verkningfull och kostnadseffektiv styrning av skogsbruket i syfte att nå relevanta mål.

#### ***5.4.1 Åtgärdsförslag – Genomförandet av ett nationellt skogsprogram inom ett bioekonomiskt ramverk***

s. 43. Naturvårdsverket bedömer att förslagen om att inrätta ett ”skogssekretariat” är onödigt. När det nationella skogsprogrammet ska

---

<sup>12</sup> Styrmedel och åtgärder för att minska transportsystemets utsläpp av växthusgaser - med fokus på transportinfrastrukturen. Trafikverket 2016:043, s. 68.

implementeras, är det viktigast att programmet ska fungera tillsammans med övriga politikområden, inte att fungera som en lobbyorganisation. Det är framför allt essentiellt att det inte skapar en ytterligare parallell process för många av de frågor som redan har en hemvist för debatt och beslut.

#### **Underlagsrapport 4. Internationella skogsfrågor**

##### ***Övergripande kommentar, underlagsrapport 4.***

Naturvårdsverket saknar ett helhetsgrepp kring de internationella skogsfrågorna i underlagsrapporten och ställer sig inte bakom att de internationella skogsfrågorna ska präglas av ett utpräglat nyttjandeperspektiv. De strategiska rekommendationerna som föreslås, liksom många av åtgärdsförslagen, fokuserar på att öka exporten av svenska skogsråvaror. Det saknas ett resonemang kring de övriga ekosystemtjänsterna som skogen tillhandahåller, både nationellt och globalt. Detta är viktigt, inte minst för utvecklingsländer, då befolkningen i många fattiga länder ofta är mer direkt beroende av de ekosystemtjänster som skogen ger för sin dagliga försörjning (bränsle, byggnadsmaterial, föda etc).

I ”Politiken för global utveckling” (PGU) i genomförandet av Agenda 2030, skr 2015/16:182, anges bland annat att ”Regeringen ska i slutet av år 2017 t.ex. ha verkat internationellt för att förtydliga vikten av hänsyn till biologisk mångfald i relevanta sektorer samt ha vidareutvecklat den nationella strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster”.

Naturvårdsverket saknar en beskrivning i underlagsrapporten av vad konventionen för biologisk mångfald (CBD) arbetar med, likaså det EU-gemensamma arbetet med biologisk mångfald, och hur dessa mål och processer är relevanta för det skogliga internationella arbetet. Inom CBD finns arbetsprogram för såväl skog som för skyddade områden (i vilken skog ingår). Vikten av att belysa områdesskydd är väsentligt i det internationella arbetet, liksom skötsel aspekter och hållbart nyttjande. Inte minst i sammanhanget att mota och möta klimatförändringar. I EU:s strategi för biologisk mångfald finns även delmål om hållbart skogsbruk, något som inte alls reflekteras i underlaget. I denna finns mål om att medlemsstaterna senast 2020 ska införa skogsbruksplaner, eller motsvarande, i linje med ett hållbart skogsbruk. Här definieras också vad som avses med hållbart skogsbruk.

Naturvårdsverket önskar att en mer fullständig genomlysning av internationella frågor i relation till skog görs innan prioriteringar för vad Sverige ska bidra med på den internationella arenan görs upp. Denna genomlysning bör inkludera bevarandet av biologisk mångfald och även inkludera ekosystemtjänster som skogen genererar, i enlighet med de överenskommelser som Sverige har ställt sig bakom inom CBD och i EU. Nyttjandet av skog påverkar också våtmarker, sötvattensmiljöer och grunda havsmiljöer som hanteras i Ramsarkonventionen (våtmarkskonventionen). Att ha ett helhetsperspektiv är grunden för ett hållbart nyttjande och en förutsättning för oss att nationellt sett nå miljömålen och internationellt sett nå de mål som vi ställt oss bakom, inom exempelvis PGU, CBD och för de nya globala hållbarhetsmålen (Agenda 2030).

Naturvårdsverket noterar även att den nya internationella plattformen för kunskap kring biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) inte omnämns alls i underlaget kring de internationella skogsfrågorna.

### ***Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl***

#### ***5. Strategiska rekommendationer och förslag***

s. 30 ff. Naturvårdsverket saknar flera delar av skogens ekosystemtjänster i utformningen av förslagen, samt ser brister i harmoniseringen till flera internationella processer som berör förslagen. Framför allt vill Naturvårdsverket påpeka åtaganden inom CBD som inte avspeglar sig i de strategiska rekommendationerna. Då många av konventionens paragrafer hanterar skogsfrågor, måste förslagen inom skogsprogrammet förhålla sig till dessa, samt stödja Sveriges arbete inom CBD.

##### ***5.1 Strategisk rekommendation – Prioritera skog i svensk utrikespolitik***

Naturvårdsverket håller med om att den nationella kunskapen och kompetensen kring skog är stor och bör lyftas fram inom det skogliga internationella arbetet. Naturvårdsverket anser dock att det är mer strategiskt att fokusera internationellt på ekosystemtjänster då dessa omfattar alla skogens värden och kan appliceras från det lokala via det regionala till det globala.

##### ***5.2 Strategisk rekommendation – Internationalisera utbildning, forskning, fortbildning och näringsliv***

Naturvårdsverket ställer sig bakom den strategiska rekommendationen som handlar om att internationalisera utbildning, forskning, fortbildning och näringsliv.

##### ***5.3 Strategisk rekommendation – Integrera främjandet***

###### ***5.3.1 Åtgärdsförslag – Stärk skogligt bistånd***

Naturvårdsverket ställer sig bakom åtgärdsförslaget att stärka det skogliga biståndet för att förbättra förutsättningarna för genomförandet av Agenda 2030. Fokus på restaurering och hållbart brukande är viktigt, samtidigt som Naturvårdsverket ser att skyddet av skogen inte får glömmas i sammanhanget. Det bör även vara tydligt att biståndet bör bidra till gjorda åtaganden inom ramen för konventionen för biologisk mångfald och målen inom den strategiska planen.

###### ***5.3.2 Åtgärdsförslag – Brygga bistånds- och affärssamarbeten***

Ett annat av åtgärdsförslagen handlar om att främja export och handel. Ur ett biståndsperspektiv är detta inte den viktigaste aspekten att lyfta fram. Utgångspunkten borde istället vara Politiken för global utveckling, PGU.

### ***Övrigt***

I bilaga 3 har Ramsarkonventionen glömts bort. Samtliga busk- och trädbärande permanenta eller temporära våtmarker berörs av den konventionen.