

Remissyttrande: Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar

Skogsägarföreningen Norra Skog har tagit del av Miljödepartementets remiss angående Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, dnr M2021/01219. Som remissvar hänvisas till vad som framgår av detta utlåtande.

Norra Skog är en nybildad skogsägarförening med rötterna i Norra Skogsägarna och Norrskog. Föreningen ägs av drygt 27 000 enskilda skogsägare med ett samlat skogsinnehav på cirka 2,1 miljoner hektar skogsmark i de fyra nordliga länen. Föreningens huvudsakliga uppdrag är att företräda det privata enskilda skogsbruket, driva egen skogsbruksverksamhet och produktion i egen industri samt virkesförmedling av skogsråvara till extern industri.

Sammanfattning

Sverige har en ambitiös naturvårdspolitik. Det är bra och viktigt eftersom en rik biologisk mångfald gör vår natur mer motståndskraftig mot förändringar, det ger rikare naturupplevelser och skapar större valmöjligheter kring hur vi använder naturen. Därför är naturvårdshänsyn en självklar del av svenskt skogsbruk, och bör så förbli. Samtidigt bygger dagens naturvårdspolitik på en ganska ensidig bild av skogens mångfald och hur skogsbruket påverkar mångfalden. Bilden som målas upp är att miljömålen inte nås, gamla skogar försvinner och ersätts med barrskogsplantager. Norra Skog menar att denna bild inte speglar verkligheten. En alltför pessimistisk bild av skogen motverkar möjligheten att ytterligare nyttja skogens potential för klimatet och för övergången till ett mer biobaserat samhälle.

Norra Skog anser att utredningens förslag sammantaget inte lever upp till kommittédirektivets mål om ett effektivt artskydd och stärkt äganderätt. Ett effektivt artskydd bör inbegripa att hotade arter skyddas och att de resurser som enskilda och staten lägger på skydd och naturvård ger mesta möjliga

naturvårdsnytta. Vanliga arter med livskraftiga populationer bör inte leda till omfattande inskränkningar i skogsbruket och bestånd som tillfälligt hyser fridlysta arter men i övrigt inte bedöms ha naturvårdskvaliteter bör inte bevaras genom långsiktigt formellt skydd. Effektivitet i det avseendet är viktigt, både för att skogen ska leverera många olika värden och för att resurserna för naturvård inte är obegränsade. Förslagen med ökad reglering innebär ett avsteg från nuvarande politik och principen om frihet under ansvar. Den politiska viljan är att den bärande principen för skogspolitiken ligger fast.

Förslagen innebär därtill att enskilda skogsägare får bära ett orimligt stort ansvar för Sveriges åtagande i fråga om det allmänna intresset biologisk mångfald och artskydd. Förslagen bedöms minska incitamenten för enskilda skogsägare att sköta skogen på ett sätt så att naturvärden uppstår eller utvecklas. Detta är en situation som inte gynnar någon, särskilt inte naturvärdena. Utredningens förslag leder inte heller till ökad tydlighet, vare sig om vilka försiktighetsmått som artskyddsreglerna kräver eller när ersättningsrätt inträder.

Norra Skog anser att det är praktiskt omöjligt att få kunskap om ALLA artförekomster. Vissa arter är små eller på andra sätt svåra att upptäcka, andra arter går bara att upptäcka vid vissa årstider eller vissa delar av dygnet. Total kunskap om alla arter är alltså omöjlig att få och det gäller därför att använda indirekta kriterier som naturvårdsmässigt viktiga strukturer, substrat och livsmiljöer i skogslandskapet.

Synpunkter på utredningens förslag

Norra Skog väljer att endast yttra sig över de delar av utredningen som rör skogsbruket, det vill säga förslagen om kunskapskrav, fridlysning och ersättningsmodell.

Kapitel 10: Kunskapskrav och utredningsansvar

Egendomsskyddet är en grundlagsskyddad rättighet vilken följer av Regeringsformen 2:15. RF 2:15 anger, förutom att det krävs "angelägna allmänna intressen" för att begränsa skyddet, att gränsen för när ersättning ska utgå går vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Man kan således inte utmana egendomsskyddet genom ny tolkning och tillämpning av kunskapskravet.

Utredningen menar att tolkningen av kunskapskravet inte innebär ett utökat ansvar för markägaren. Norra Skog menar emellertid att en tillämpning där information ska sökas upp till den gräns då det anses orimligt enligt 2 kap 7 § MB, blir ett mycket långtgående krav och en tydlig avvikelse från dagens tillämpning och från det som angavs i 1992-års förarbeten till ändringarna i SVL.

Kapitel 11: Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken

11.5 Målsättning i 8 kap. 1 § miljöbalken

Norra Skog avstyrker utredningens förslag att i lag ange målsättningen om intakta processer som inte påverkas av mänsklig verksamhet. Mål om ingen mänsklig påverkan är inte möjliga att nå utan totalt orimliga effekter och konsekvenser och bör inte skrivas in i miljöbalken.

Rödlistan kan fungera som underlag för bland annat prioritering i många avseenden, men det är inte lämpligt att formulera mål som går ut på att inga arter ska vara rödlistade. I de flesta ekosystem är det relativt få arter som dominerar ekosystemet medan de allra flesta är sällsynta och bara förekommer sporadiskt. Norra Skog anser därför inte att det är ett relevant att ha som mål att inga arter ska vara sällsynta eller minska i antal. Målet att bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande arter är gynnsam och att statusen för hotade arter förbättras är mer relevant.

11.8 Livsmiljöunderlag

Norra Skog avstyrker utredningens förslag om livsmiljöunderlag.

Länsstyrelserna får med förslaget uppgiften att slå fast vilka verksamheter som utgör hot mot fridlysta arter och som därmed inte kan tillåtas i länet. Det riskerar att i praktiken innebära att vissa verksamheter förbjuds på oklara grunder. Syftet med underlagen ska vara att styra mot ett naturligt tillstånd utan mänsklig påverkan. Med den målsättningen skulle det inte vara möjligt att bruka skogen på ett ändamålsenligt sätt, vilket inte är förenligt med skogspolitikens två jämställda mål.

Förslaget om livsmiljöunderlag är inget som EU-direktiven kräver och ligger inte heller inom utredningens uppdrag. En kunskapssammanställning med tillhörande analys som ska fungera som vägledning i myndigheternas arbete borde kunna hanteras inom myndigheternas verksamhet. Norra Skog anser inte

att det behöver regleras i miljöbalken, utan att det kan hanteras genom instruktion till myndigheterna eller regleringsbrev.

11.10–11.11 Samråd enligt 12:6

Norra Skog avstyrker förslagen kring 12:6 samråden. Vi anser att skogsbruket i huvudsak bör regleras i skogsvårdslagen. En ökad förutsägbarhet kan åstadkommas genom att antingen helt ta bort 12:6 MB eller att exkludera skogsbruket från dess tillämpningsområde. Därmed blir skogsvårdslagen den lagstiftning som är primärt tillämplig på skogsbruket och Skogsstyrelsen blir ensam tillsynsmyndighet. 7 och 8 kap MB har fortsatt företräde med regler om områdesskydd och artskydd.

Kapitel 12: Förslag om nya fridlysningsregler

Norra Skog instämmer i utredningens analys att eftersom artskyddets effekter kan innebära inskränkningar av enskildas egendom så bör föreskrifter som gäller artskyddet meddelas genom lag på samma sätt som för områdesskydd. Det kan därför vara lämpligt att fridlysningsreglerna i artskyddsförordningen lyfts från förordningsnivå till lagstiftningsnivå.

Av utredningsdirektiven framgår bland annat att fridlysningsbestämmelserna på ett effektivt sätt ska bidra till att bevara arter men Norra Skog kan dock inte se att utredningen löst detta. Det är inte effektivt med långtgående inskränkningar i brukandet för vanliga arter med gynnsam bevarandestatus. Det vore mer effektivt om skogsbruket kunde prioritera naturvårdsinsatserna till att restaurera livsmiljöer och skapa förutsättningar för hotade arter och naturtyper som idag saknar gynnsam bevarandestatus.

12.6 Implementering av fågeldirektivet

Fågeldirektivet innebär ett långtgående skydd för fåglar redan i direktivets artiklar. För att möjliggöra brukande av jord och skog utan kostsamma skyddsåtgärder för arter som inte har ett skyddsbehov anser Norra Skog att den svenska implementeringen av fågeldirektivet inte bör göras mer långtgående än vad som krävs, utan helt i linje med EU-direktivet.

Norra Skog tolkar förslaget som att skogsbruk inte kan bedrivas med det accepterade resultatet att ett eller flera fågelägg eller fågelbon förstörs eller skadas, trots att detta inte är syftet. Fåglar kan häcka i all skogsmark och därmed riskerar förslaget att i praktiken omöjliggöra skogsbruk på all

skogsmark under flera månader under häckningsperioden på våren med enormt stora företags- och samhällsekonomiska följder.

Norra Skog avstyrker det tillägg som utredaren föreslår avseende avsiktsbegreppet samt den överimplementering som föreslås kring störande av fåglar. Utredaren föreslår att avsiktsbegreppet ska ges samma tolkning i fågeldirektivet som i livsmiljödirektivet trots att EU-domstolen är väldigt tydlig i mål C-473 och C-474/19 med att man till följd av den svenska överimplementeringen av fågeldirektivet endast valt att besvara frågan med hänvisning till livsmiljödirektivet.

Det finns inget säkert stöd för hur EU-domstolen hade valt att bedöma frågan om avsiktsbegreppet enligt fågeldirektivet. Därför är det fel att nu lägga till en utvidgning av avsiktsbegreppet i svensk lagstiftning. En sådan bestämning kan leda till helt orimliga konsekvenser för samhällsutvecklingen och få mycket omfattande konsekvenser för möjligheten att bedriva verksamhet. Därför är det inte lämpligt att Sverige genomför en sådan precisering utan att det otvetydigt krävs enligt fågeldirektivet.

Fåglar är rörliga individer och populationer kan variera mycket lokalt över tid och rum utan att det i sig är något konstigt. Det är viktigt att man hela tiden ser till arten som sådan och inte artens förekomst inom enskilda mindre områden. Utredarens angreppssätt utgör här en påtaglig skärpning i förhållande till fågeldirektivet, vilket vi inte anser att det finns stöd för i utredningsdirektiven och inte heller är påkallat av några andra skäl.

12.7 Implementering av livsmiljödirektivet

Både livsmiljödirektivet och fågeldirektivet har mycket omfattande tillämpningsområden redan enligt sina respektive lydelse. Norra Skog anser därför att implementeringen av även livsmiljödirektivet inte bör göras mer långtgående än vad som krävs, utan helt i linje med EU-direktivet.

Det är ytterst EU-domstolen som uttolkar direktiven och därför ser vi inte nu att det finns skäl att göra några justeringar i annat syfte än att mera exakt införliva dessa direktiv i den svenska lagstiftningen och att undvika överimplementeringar av det slag vi har idag.

12.14 Översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier

Norra Skog tillstyrker en översyn av nationellt fridlysta arter. Vilka arter som ska vara nationellt fridlysta och i vilken del av landet behöver ses över. Vi anser att det är mycket angeläget att vanliga arter med gynnsam bevarandestatus inte inskränker skogsbruket mer än vad som är nödvändigt och effektivt. Översynen bör säkerställa att ineffektiv hänsyn till vanliga arter med gynnsam bevarandestatus inte hindrar skogsbruket från att göra effektiva prioriteringar för naturvården.

Norra Skog föreslår att de nationella fridlysningsreglerna ej bör omfatta pågående markanvändning.

Utredningen föreslår en utvidgning av de nationella fridlysningsreglerna så att även deras livsmiljöer omfattas. Då skyddet har karaktären av områdesskydd bör dessa instrument användas för att inte kringgå bestämmelserna i kap 7 MB.

Kapitel 13: Ersättningsmodell

Norra Skog konstaterar att utredningens förslag om ersättningsmodell innebär både lägre ersättning och ökad osäkerhet om när ersättning utgår.

Utredningen resonerar om huruvida det ska införas en ersättningsrätt. Vi anser att det redan enligt gällande rätt (Regeringsformen 2:15) finns en ersättningsrätt när pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten, också när det sker med hänsyn till artskydd.

Utredningens förslag innebär att markägare behöver stämna staten för att få ersättning i de fall myndigheten och markägaren inte kommer överens om ersättning på annat sätt. Möjligheterna att komma överens blir förmodligen mindre när ersättningen minskas enligt förslaget. Ett förfarande där markägare behöver stämna staten för att få ersättning innebär ett visst mått av rättsosäkerhet, även om staten står för kostnaderna, då många enskilda drar sig för en sådan process. Det skulle också innebära en ökad belastning på domstolarna.

Sammantaget innebär utredningens förslag att markägare får bära ett orimligt stort ansvar för Sveriges artskydd, och incitamenten att utveckla naturvården minskar. Det är mycket olyckligt att ytterligare förstärka att det straffar sig att sköta skogen på ett sätt så att naturvården utvecklas. Med utredningens förslag blir det också en orimlig och omotiverad skillnad i ersättning beroende

på vilken lagstiftning (miljöbalken kap. 7 eller kap. 8) myndigheten använder som grund för inskränkningen.

Kapitel 15: Konsekvensbeskrivning

Norra Skog anser inte att utredningen har sett eller analyserat alla konsekvenser av sina förslag. Konsekvenserna är inte enbart ekonomiska utan drabbar även den biologiska mångfalden och klimatet på lång sikt.

Vi anser inte att utredarens förslag kan bli föremål för lagstiftning utan en ordentlig konsekvensanalys som belyser möjligheterna att bruka skog, Förslagen är kontraproduktiva, och i stället försvagas äganderätten. Detta kommer att missgynna arbetet för den biologiska mångfalden och dessutom slå undan fötterna på den gröna omställningen. Det handlar om mycket långtgående förslag som utmanar rådande rättspraxis och lägger en orimlig börda på enskilda markägare.

För Norra Skog ekonomisk förening



Torgny Hardselius
Styrelseordförande



Erik Jonsson
Näringspolitisk strateg