

vilEr ref: 2021:51

m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.seVår ref: R:2021-54
Linda Eriksson

linda.eriksson@skogsindustrierna.se

Yttrande över SOU 2021:51

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar

Skogsindustrierna väljer att enbart yttra sig över utredningens översyn av artskyddsförordningen och avstår från att yttra oss över den del av utredningen som rör artskyddsrelaterad brottslighet och även över vissa andra förslag som inte berör Skogsindustriernas verksamhet.

Sammanfattning

Skogsindustrierna anser att det är angeläget att man gör förändringar i artskyddslagstiftningen så att fågeldirektivets och livsmiljödirektivets regler implementeras i separata bestämmelser. När uppdelningen görs är det viktigt att det inte skapas nya oklarheter. I lagstiftningsarbetet bör därför direktivtexten översättas ordagrant för att underlätta tolkningar i ljuset av EU-rätten och för att undvika överimplementering.

Skogsindustrierna anser att utredarens förslag varken leder till ett effektivt artskydd eller att äganderätten stärks. Istället innebär förslagen en radikal förändring av dagens skogspolitik helt utan politisk förankring, och ett stort steg bort från de jämställda målen för produktion och miljö samtidigt som äganderätten urholkas. Förslagen innebär även att den bärande principen att skogsbruk ska bedrivas med frihet under ansvar ersätts med detaljregleringar samt att ett oproportionerligt kostnadsansvar för artskyddet förs över på markägaren. Incitamenten för en enskild markägare att skapa och bevara naturvärden riskerar att helt försvinna. Skogsindustrierna anser inte att utredarens förslag kan bli föremål för lagstiftning utan en ordentlig konsekvensanalys som belyser möjligheterna att bruka skog, konsekvenser för virkesförsörjningen och omställningen till en fossilfri välfärdsstat.

Skogsindustrierna anser att Sverige ska ha höga ambitioner för naturvård och artskydd och att detta ska genomföras rättssäkert och effektivt i linje med vad som gäller enligt EU-direktiv. Kostnaden för dessa gemensamma intressen ska inte enbart bäras av enskilda verksamhetsutövare utan delas av hela samhället. Därför anser vi att det är viktigt att:

- EU-direktiven implementeras ordagrant i enlighet med direktiven och i separata bestämmelser.
- Intrång som avsevärt försvårar pågående markanvändning ger rätt till ersättning oavsett vilken lagstiftning som åberopas och utan att markägaren behöver stämma staten.

Skogsindustriernas utgångspunkter

Skogen är Sveriges viktigaste naturtillgång och basen för en av våra viktigaste exportbranscher. Skogen utgör samtidigt en ekonomisk trygghet och resultatet av många generationers brukande för många skogsägare. Skogen är också hemvist för många arter och Sverige har som land en plikt enligt EU-regler och internationella konventioner att bevara biologisk mångfald.

Den svenska skogspolitiken har de senaste 30 åren framgångsrikt byggt på en balans mellan ett produktionsmål och ett miljömål. Skogspolitiken bygger också på en respekt för den enskilde skogsägaren genom principen om frihet under ansvar. Artskyddsutredningen är ett påtagligt angrepp på den nuvarande modellen. Utredaren har lagt ett ensidigt skyddsperspektiv på skogen utan att balansera och väga olika intressen mot varandra. Utifrån miljöbalkens hänsynsregler och med en planmässig syn på förvaltningen i femårsperioder vill utredaren ta ett stramt grepp om vad som får göras och inte i skogen, utifrån ett strikt artskyddsperspektiv.

Skogsindustrierna anser att det behövs en balans mellan brukande och bevarande. En balans som beaktar att skogen ska kunna generera ett tillförlitligt virkesflöde till skogsindustrin och dess förädlingsled samt avkastning till skogsägarna samtidigt som biologisk mångfald värnas. Det är också viktigt att statens bevarandeambitioner korresponderar med budgetanslag för skydd av natur eftersom rätten till rimlig ersättning är avgörande. Vidare måste lagstiftaren förstå och ta i beaktande att handläggningen av avverkningsanmälningar är en masshantering, mer än 60 000 per år, som måste kunna hanteras rationellt. Att försöka tillskapa ett system som liknar tillståndsprövning för miljöfarlig verksamhet är helt orimligt.

Skogsbruk är en mycket långsiktig verksamhet och kräver därför stabilitet och förutsägbarhet. En produktionscykel är ca 80-100 år och sträcker sig därför över minst två generationer. Ett träd som planteras idag är inte moget för avverkning och därmed avkastning förrän nästa eller nästnästa generation brukare tagit över. Därför skiljer sig skogsbruket radikalt från en tillståndspliktig industriell verksamhet.

Skogsindustrierna har formulerat ett övergripande mål för biologisk mångfald: Vi ska bruka skogen så att alla naturligt förekommande arter kan fortleva i skogslandskapet. Detta brukande är en förutsättning för ett rikt skogslandskap med god hänsyn till djur- och växtliv, vatten, rekreationsvärden och kulturarv. Målet är av stor betydelse, levande och konkret och vi känner ett stort ansvar. För att nå målet om biologisk mångfald i skogen arbetar våra medlemsföretag sedan länge med att skapa och värna naturvårdsmässigt viktiga strukturer, substrat och livsmiljöer i skogslandskapet framför att fokusera på enskilda arter – eftersom artförekomst är svårt att mäta. Utgångspunkten för strategin är att när det finns en variation och tillräckligt mycket av olika livsmiljöer, strukturer och substrat, finns det större möjlighet för arter att fortleva.

Skogsindustriernas yttrande över förslagen

10 Förslag kunskapskrav och utredningsansvar

Kunskapsuppbyggnad inom skogsbruket

Våra medlemsföretag inhämtar kunskap om höga naturvärden och hänsynskrävande biotoper inför skogsbruksåtgärder men 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.

Kunskapen om hotade arters ekologiska krav är ofta bristfällig och Skogsindustrierna ser behov av ökad kunskap om arters hänsyns- och skötselkrav samt en samlad, lättillgänglig information om fridlysta arter.

11 Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken

11.5 Förslag Målsättning i 8 kap. 1 § miljöbalken

Skogsindustrierna avstyrker utredarens förslag att målsättningen att bevara de naturliga processerna i miljön och att artförändringar sker i ett naturligt tempo som inte hotas av mänsklig verksamhet skrivs in i miljöbalken. Portalparagrafen är inte någon långsiktig vision utan är avsett att fungera som en precisering/skärpning av miljöbalkens portalparagraf och tillämpas direkt. Det är alltså inte fråga om en liten förändring.

Vi människor påverkar miljön och arterna och har gjort så i tusentals år. Miljöer har förändrats och artsammansättningen med den. Om denna påverkan och förändring kan man ha olika synpunkter. Men att i lag slå fast visioner om intakta processer och endast naturliga förändringar, är högst olämpligt och leder till att vi i lagstiftningen bygger in orimliga mål som inte kan uppfyllas utan helt orimliga konsekvenser.

11.8 Livsmiljöunderlag

Skogsindustrierna avstyrker utredningens förslag att styra de areella näringarna genom en planmässig förvaltning med den starkt kritiserade vattenförvaltningen som förebild. Instrumentet för denna artförvaltning ska enligt utredningens förslag vara så kallade Livsmiljöunderlag som ska beslutas av Länsstyrelsen och regleras i lag. Skogsstyrelsen blir med förslaget marginaliserat till remissinstans.

Livsmiljöunderlaget ska bland annat innehålla en redogörelse för vilka befintliga verksamheter som på oklara grunder utgör ett hot mot fridlysta arter. Ett sådant Livsmiljöunderlag skulle få ett avgörande inflytande på hur landets viktigaste naturtillgång, skogen, ska förvaltas. Syftet anges vara att styra mot ett naturligt tillstånd fritt från mänsklig påverkan. Skogsindustrierna är starkt kritisk till det uppgivna syftet, eftersom det innebär ett mål att Sverige i princip ska avstå från att bruka skogen på ett ändamålsenligt sätt. Skogspolitikens jämställda mål och den ekonomiska nyttan med skogen lyser helt med sin frånvaro i utredarens resonemang. Skogsindustrierna anser att ett så långtgående planeringsverktyg som dessutom inte ska kunna överklagas, riskerar att skapa än större osäkerhet om hur artskyddet ska hanteras och vad det innebär i praktiken för markägare och företag.

Vidare är vi särskilt kritiska till att Länsstyrelsen i Livsmiljöunderlaget ska rita ut områden i behov av formellt skydd på en karta utan krav på att det ska finnas budgeterade medel för att inrätta skyddet i motsvarande omfattning. Detta går helt på tvären mot förslagen i Skogsutredningen. Det saknas stöd i utredningsdirektivet för detta förslag och det är heller inget som EU-direktiven kräver.

Skog är komplexa ekosystem och bedömningen av vad som är bra eller dåligt för olika arter bygger med nödvändighet på en lång rad avvägningar som innehåller varierande grad av personliga värderingar. Skogsindustrierna befarar att livsmiljöunderlagen kommer att bli bruttolistor på skyddsvärda miljöer som kommer att användas för att förhindra brukande. Pekas områden ut som möjliga livsmiljöer för hänsynskrävande arter får detta utpekande tolkningsföretråde mot den enskilde. Det innebär att det kommer att krävas mycket stora insatser för att motbevisa myndigheten för den skogsägare som vill skörda skog i området. Målet med den svenska skogspolitiken är och bör även i framtiden vara att ett rationellt brukande av skogen ska kunna ske parallellt med ett bra och rimligt miljöskydd.

Sammanfattningsvis tror vi inte att systemet med femårsplaner kommer att fungera på ett bra sätt. Det kommer att påtagligt öka byråkratin inom skogsbruket.

11.10-11 Kring 12:6 samråd

Skogsindustrierna avstyrker förslagen kring 12:6 samråden. Skogsindustrierna 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 företråde med regler om områdesskydd och artskydd.

Myndigheterna har att hantera 60 000 avverkningsanmälningar/år som samtidigt är anmälan om 12:6 samråd. Det är en masshantering som måste kunna hanteras rationellt och Skogsindustrierna ser en stor risk för kraftiga förseningar om allmänheten ska beredas möjlighet att delta i samråden.

12 Förslag om nya fridlysningsregler

Skogsindustrierna 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 Skogsindustrierna 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

Både livsmiljödirektivet och fågeldirektivet har mycket omfattande tillämpningsområden redan enligt sina respektive lydelse. Skogsindustrierna anser därför att EU-direktiven bör implementeras ordagrant i

enlighet med direktiven och i separata bestämmelser om vi över huvud taget ska kunna nyttja våra naturresurser.

Skogsindustrierna 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.

Skogsindustrierna 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.

När det gäller fågeldirektivets syfte är det, som utredaren skriver, inte explicit uttryckt. Det är dock uppenbart att det handlar om att bibehålla populationer av fågelarter på en hållbar nivå och att nödvändiga insatser för att nå eller upprätthålla denna nivå ska vidtas med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov. Detta får anses vara en avvägning som ska göras i varje enskilt fall, en slags skälighetsbedömning.

När det gäller kvalifikationsströskeln i artikel 5d fågeldirektivet gäller det störande av fåglar, särskilt under häcknings- och uppfödningstid. Det får ske i den mån det saknar betydelse för bibehållandet av populationen av en fågelart på en hållbar nivå eller för återupprättandet av populationen till en hållbar nivå.

Den bestämning av kvalifikationsströskeln som utredaren beskriver går längre än vad direktivet anger. Det som ska bedömas är om åtgärden eller verksamheten kan ge upphov till en störning som kan ha betydelse för bibehållandet av fågelartens population eller för återupprättandet av sådan population för det fall arten är hotad. Skogsindustrierna anser att utgångspunkten bör vara populationen inom landet och inte någon mindre lokalt avgränsad del.

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. Skogsindustrierna anser därför att EU-direktiven bör implementeras ordagrant, utan ytterligare utvidgning, i enlighet med direktiven och i separata bestämmelser.

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.

Skogsindustrierna anser inte att det är ett effektivt artskyddsarbete att inskränka skogsbruk för att inte störa vanliga arter med gynnsam bevarandestatus som exempelvis åkergröda. Om en sådan urkoppling av vanliga arter med gynnsam bevarandestatus visar sig omöjlig att genomföra utifrån EU:s lagstiftning bör Sverige inom EU lyfta och driva frågan så att inskränkning av pågående markanvändning för vanliga arter med gynnsam bevarandestatus kan undvikas.

12.7.8 Försämra eller förstörafortplantningsområden eller viloplats

Skogsindustrierna anser att begreppen skada och parningsplatser bör behållas och begreppet rastplatser bör användas i stället för viloplats för att inte avvika från direktivtexten.

12.9.2 Förslag Bemyndigande att anta generella föreskrifter för vissa verksamheter

Skogsindustrierna avstyrker utredningens förslag om ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om försiktighetsmått, som även ska ha företräde framför befintliga tillstånd. Förslaget strider mot rättsordningen och är inte genomförbart då det skulle medföra en total rättsosäkerhet, förlust av rättskraft och förutsägbarhet. Förslaget går dessutom emot vad regeringen bett utredningen om eftersom en sådan osäkerhet om vilka verksamheter som är tillåtna i framtiden gör det helt ointressant att vilja investera och driva verksamhet.

12.14 Förslag: Översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier

Skogsindustrierna tillstyrker en översyn av nationellt fridlysta arter. Vilka arter som ska vara nationellt fridlysta och i vilken del av landet behöver ses över. Skogsindustrierna 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.

Skogsindustrierna 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.

13 Förslag om ersättningsmodell

Skogsindustrierna anser att utredningens förslag gällande ersättning till markägare är otydligt och höjer gränsen för när ersättning för intrång ska utgå, på ett sätt som skapar en orimlig förskjutning av ansvarsfördelningen mellan markägare och samhälle för det artskydd som utredningen anser är önskvärt.

Det framgår tydligt i konsekvensbeskrivningen där bedömningen är att kostnaderna för ersättningar till enskilda inte kommer öka med utredningens förslag.

Det är rimligt att restriktioner kan läggas på skogsbruket utan rätt till ersättning om pågående markanvändning, enligt 30 § tredje stycket skogsvårdslagen, inte avsevärt försvåras. Går rådighetsinskränkningarna längre ska markägaren ha rätt till ersättning. Ersättningen bör hanteras genom rättsordningens redan etablerade former av områdesskydd eller frivilliga avtal.

Med utredarens förslag blir det också en orimlig skillnad i ersättning beroende på vilken lagstiftning som används som grund för inskränkning.

Utredaren är mycket mån om att så långt möjligt utsträcka samhällets ambitioner när det gäller artskyddet och samtidigt lägga så lite ansvar för dessa ambitioner på det allmänna som möjligt. Vi tror att denna inställning är skadlig både för skogsbruket och för legitimiteten för artskyddet och även annan naturvård i förlängningen.

Det är viktigt att det finns en förståelse och respekt för artskyddsreglerna. Det skapas bäst om den som tvingas till uppoffringar till följd av det allmänna ambitioner får en förutsägbar och generös ersättning utan byråkratiskt krångel. På det sättet kan motstånd som kan finnas mot långtgående artskyddsregler begränsas. Det blir en något högre kostnad för staten, men vi tror att det är väl investerade pengar för att minska det förtroendegap som utvecklats mellan skogsägare och myndigheter.

13.1.1 Skogsutredningen

Inledningsvis tar utredaren upp förslaget från Skogsutredningen om möjligheten att inrätta tidsbegränsade områdesskydd för skyddsvärda arter i skogsmark som annars saknar skyddsvärde. Tanken från Skogsutredningen var att skyddet skulle gälla under viss tid och kvarstår skyddsbehovet därefter skulle det kunna omvandlas till ett permanent skydd.

Skogsindustrierna anser att detta är en möjlighet att ge skydd åt skyddsvärda arter och samtidigt ta rimlig hänsyn till skogsägaren. Alternativet att istället fullt ut tillämpa artskyddet på det sätt utredaren beskrivit skulle innebära att skogsägaren, med den ersättningsmodell som föreslås, har mycket svårt att få någon ersättning. Naturvårdsavtal är knappast relevant för att skydda en art i ett trivialt skogsområde. Samma sak gäller för biotopskyddsinstrumentet. Det är ju inte några särskilda naturvärden i skogen som behöver skyddas eller vårdas, utan just enbart att låta den skyddsvärda arten på platsen få vara ifred.

13.13 Förslag: Rättegångskostnader

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget att i samband med ersättningstalan mot staten ska det allmänna ersätta fastighetsägaren för rättegångskostnader.

15 Konsekvensbeskrivning

Skogsindustrierna 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. Att skapa förutsättningar för arter kommer att innebära en stor risk för markägaren i framtiden.

Skogsindustrierna anser inte att utredarens förslag kan bli föremål för lagstiftning utan en ordentlig konsekvensanalys som belyser möjligheterna att bruka skog, konsekvenser för virkesförsörjning och omställningen till en fossilfri välfärdsstat. Vi ser uppenbara risker att förslagen innebär förbud mot

avverkning under vissa tider på året eller att vissa metoder blir otillåtna och det får stor påverkan på virkesförsörjningen. Utan en jämn tillgång till råvara kommer inte svensk skogsindustri att vara konkurrenskraftig, och Sverige kommer att tappa en viktig näring och tillgången till inhemska träprodukter. Produktionen kommer istället ske på andra håll i världen.

För Skogsindustrierna

Linda Eriksson
Skogsdirektör