

Remissvar från FAM angående EU-kommissionens förslag till förordning om restaurering av natur (M2022/01470)

Förslaget till förordning påverkar all pågående mark- och vattenanvändning i EU, såväl jordbruk, skogsbruk, fiske, elproduktion, industriverksamheter etc. I det fortsatta kommer FAM att fokusera på effekterna på skogsbruket – utan att för den skull förminska påverkan på andra verksamheter.

Sammanfattning

- ***De stora skillnaderna mellan medlemsländerna behöver beaktas***

FAM välkomnar såväl gemensamma mål som gemensam strategi för restaurering av hotade ekosystem, men är bekymrat över graden av detaljstyrning och centralisering i förslaget med avseende på medlen för att uppnå målen. Man måste beakta att förhållandena skiljer sig substantiellt åt mellan medlemsländerna inom skogssektorn. Hur målen uppnås bör därför lämnas till medlemsländerna.

- ***Förslaget riskerar att negativt påverka Sveriges klimatstrategi***

Att värna möjligheten till ett aktivt brukande av skogen är att värna klimatmålen. Detta perspektiv saknas helt i förslaget, trots att den globala uppvärmningens påverkan på ekosystemen och biologisk mångfald kommer att vara omfattande. Det är av dessa skäl avgörande att ekonomiska aktiviteter, så som hållbart skogsbruk, tillåts inom områden som skall restaureras.

- ***Konsekvensanalysen är otillräcklig***

De exakta konsekvenserna av förslaget behöver utredas med större exakthet både på EU-nivå, men förmodligen också inom Sverige. Därtill saknas en konsekvensanalys som tar in andra aspekter än de rent finansiella. Det saknas till exempel helt en bedömning av hur koldioxidutsläppen kommer att öka när tillgången till förnybar skogsråvara minskar.

- ***Den svenska rapporteringen behöver jämföras med övriga EU***

Det ska inte uteslutas att den problembild som ligger till grund för förslagen till viss del bygger på missvisande rapportering av miljötillståndet i EU. Detta behöver först utredas.

1. De stora skillnaderna mellan medlemsländerna behöver beaktas

FAM välkomnar såväl gemensamma mål som gemensam strategi för restaurering av hotade ekosystem, men är bekymrat över graden av detaljstyrning och centralisering i förslaget med avseende på medlen för att uppnå målen. Man måste beakta att förhållandena skiljer sig substantiellt åt mellan medlemsländerna inom skogssektorn. Hur målen uppnås bör därför lämnas till medlemsländerna.

Ett av flera skäl till detta är att kunskapen om lokala ekosystem och behov av åtgärder i huvudsak finns på nationell och lokal nivå. Det är inte rimligt att förvänta sig att den expertkompetensen ska kunna byggas upp på central europeisk nivå. Därför bör inte heller kraven på detaljerade åtgärder utformas på central nivå.

Förslaget bygger till stor del på att utmaningarna är likartade i hela Europa. Tvärtom ser miljöutmaningarna olika ut i olika delar av Europa. I bakgrunden till förslaget tas inte dessa skillnader i beaktande utan det hävdas att "förlusten av biologisk mångfald och förstöringen av ekosystem fortsätter i en alarmerande hastighet". Tillgänglig forskning visar tvärtom att tillståndet i den svenska skogsmiljön som sådan är mindre alarmerande, men att igenväxande betesområden, avsaknad av skogsbete och allt tätare skogar innebär problem för den biologiska mångfalden. Här bör särskilda åtgärder sättas in för att minska dessa problem.

Många indikatorer pekar vidare på att tillståndet i Sveriges skogar förbättrats sedan omläggningen av skogspolitiken i början av 1990-talet. Våldigt få skogslevande arter per se – om någon – har dött ut från skogslandskapet de senaste 50 åren. Andelen död ved ökar, liksom andelen äldre träd. Arealen frivilligt avsatta områden har ökat och fortsätter öka, liksom av staten avsatta områden. Denna positiva utveckling kan förväntas fortsätta när successivt allt större arealer brukas med miljöanpassade skogsbruksmetoder.

Det kan sammantaget inte anses motiverat att göra så långtgående ingrepp i medlemsstaternas markanvändningsmöjligheter utan en mer övertygande problembeskrivning. Att framtida förändringar ska hanteras genom delegerade akter innebär vidare att medlemsländerna förlorar betydande inflytande över regelverken. I praktiken minskar därmed regeringens och riksdagens beslutsbefogenhet över de områden som täcks av förordningen. Gemensamma metoder avseende restaurering är dessutom ett kostnadsineffektivt sätt att uppnå gemensamma viktiga mål.

Förslagets "one-size-fits-all"-ansats i kombination med att Sverige självt ställt upp mycket högre referensvärden än flertalet andra medlemsländer gör att förordningens effekter blir mer dramatiska för Sverige än andra medlemsländer. Detta trots att Sverige redan har restaurerat skogen ur många perspektiv.¹

Den svenska skogen befann sig i ett uselt skick för 100–150 år sedan. Stora arealer sönderhuggna skogar bredde ut sig i vårt land och stora arealer lågproduktiva betesmarker dominerade framförallt i södra Sveriges kustlandskap (Bohuslän, Halland, Skåne, Småland, Öland, Gotland och Östergötland). Det tidigare bergsbruket hade bidragit till intensivt skötta skogar med korta

¹ Se bilaga för några av de indikatorer som samfällt visar på en positiv utveckling i skogslandskapet.

omloppstider och låga virkesförråd och i Norrlands skogar hade en längre exploateringsfas tårt hårt på skogarna. Denna depression i det skogliga landskapet har Sverige tagit sig ur, även om skogsbruket fortfarande har utmaningar att ta sig an.

I många andra europeiska länder, främst runt Medelhavet, lyser de forna skogarna med sin frånvaro. Hundratals år av överavverkning, betesdrift, vedtäkt och avsaknad av starkt ägarskap och skogsvårdslagstiftning har bidragit till att man idag har en alltför liten skogsareal. I dessa länder är det viktigt ur ett restaureringsperspektiv att återta delar av den ursprungliga skogens arealer för nya skogar. I andra länder, så som Sverige, är andra miljömål viktigare än att åstadkomma ny skog och hänsyn måste tas till detta när en ny lagstiftning skall appliceras på skogslandskapen.

2. Förslaget riskerar att negativt påverka Sveriges klimatstrategi

Den svenska klimatstrategin står på två huvudsakliga ben. Tillgången till fossilfri el, samt tillgången till förnybara resurser från skog och mark. Just skogsråvaran har varit helt avgörande för omställningen inom uppvärmnings- och transportsektorerna. Därutöver bidrar skogen även med det material som krävs för att ersätta fossila råvaror inom exempelvis bostadssektorn.

Det finns ingen annan förnybar resurs som står oss till buds i den skala som krävs. Att värna möjligheten till ett aktivt brukande av skogen är att värna klimatmålen. Detta perspektiv saknas helt i förslaget till förordning om restaurering av natur, trots att den globala uppvärmningens påverkan på ekosystemen och biologisk mångfald kommer att vara omfattande. Det är av dessa skäl avgörande att ekonomiska aktiviteter, så som hållbart skogsbruk, tillåts inom områden som skall restaureras. Sådana områden bör alltså inte beläggas med samma typ av restriktioner som Natura 2000-områden.

3. Konsekvensanalysen är otillräcklig

I förslaget talas om stora vinster med restaurering av ekosystemen. FAM instämmer att väl fungerande ekosystem ovärderliga. Däremot underskattas högst sannolikt konsekvenserna för pågående markanvändning. Enbart i Sverige skulle enligt flera bedömare² stora arealer skogsmark behöva undantas från produktion. Statlig ersättning skulle som en följd av detta behöva utgå till skogsägarna. Därtill kommer ersättning för begränsning av jordbruket, av elektrisk produktion från vattenkraftverk etc.

De exakta konsekvenserna av förslaget behöver utredas med större exakthet både på EU-nivå, men förmodligen också inom Sverige.

Därtill saknas en konsekvensanalys som tar in andra aspekter än de rent finansiella. Det saknas till exempel helt en bedömning av hur koldioxidutsläppen kommer att öka när tillgången till förnybar skogsråvara minskar.

² Se t.ex. LRF: <https://www.lrf.se/mitt-lrf/nyheter/varmland/2022/09/eu-forslag-kan-fa-langtgaende-konsekvenser-for-jord-och-skogsbruket-i-sverige/>

4. Den svenska rapporteringen behöver jämföras med övriga EU

Det ska inte uteslutas att den problembild som ligger till grund för förslagen till viss del bygger på missvisande rapportering av miljötillståndet i EU. Detta behöver först utredas.

Medlemsländerna använder olika rapporteringsmodeller kring **artikel 17 (habitatdirektivet)** och **artikel 12 (fågeldirektivet)**, där den svenska modellen utgår från ett förindustriellt historiskt perspektiv, men där flertalet av de andra medlemsländerna antingen har året då habitatdirektivet implementerades, dvs. 1990, eller året för EU-inträdet som referensår. De svenska målen är svårare att uppnå och ställer Sverige i dålig dager jämfört med övriga medlemsländer. Rapporteringen enligt artiklarna 12 och 17 riskerar därför också att skapa för Sverige svårhanterliga restaureringsmål.

Ett exempel där Sverige skiljer sig åt från de flesta andra länder rör referensnivåer för habitat. Enligt förslaget ska medlemsländerna rapportera vilka referensnivåer som ska gälla för att ett habitat ska anses ha en gynnsam status. Sverige har till skillnad från flera andra länder, däribland Finland, definierat en referensnivå för västlig taiga. Det innebär att jämförelsen mellan olika medlemsländer med nödvändighet kommer att halta och att sannolikheten är stor för att Sverige kommer att ta på sig en relativt sett större börda än jämförbara länder.

För att konsekvenserna för Sverige ska bli mer lika andra medlemsländer måste antingen **1) Sverige ändra sina referensvärden så att de blir mer jämförbara med andra medlemsländer**, eller **2) förordningen ges större möjlighet till nationell anpassning**. Man måste här skilja på mål (som kan vara gemensamma) och medel (som bör utformas och implementeras nationellt).

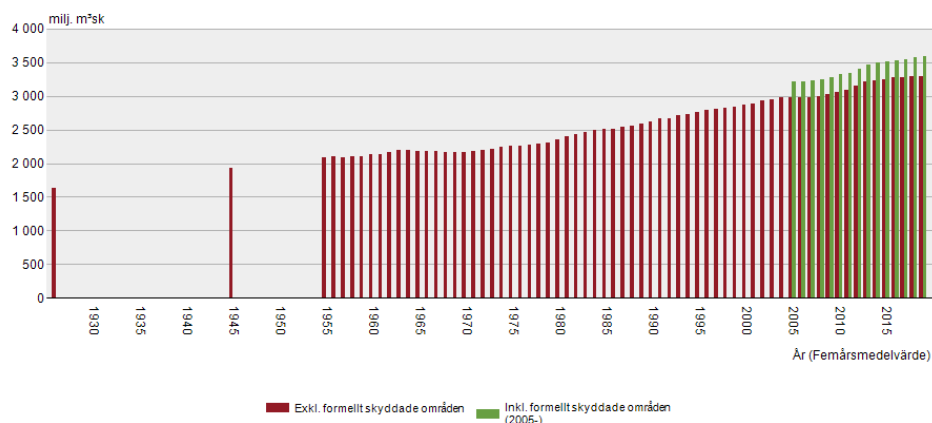
FAM stödjer de föreslagna indikatorerna i skogliga ekosystem i artikel 10, och att medlemsstaterna ska uppnå en ökande trend på nationell nivå. Det är centralt att indikatorerna appliceras på landskapsnivå för att reflektera skogarnas föränderliga egenskaper över tid.

Hållbart skogsbruk omfattar skötsel av skog på ett sätt som även omfattar frivilliga avsatta områden. FAM rekommenderar därför att indikatorn i bilaga VI som rör olikåldrig struktur bör gälla alla skogar, och inte bara skogar som är tillgängliga för virkesförsörjning (FAWS). Detta skulle vara förenligt med omfattningen av andra indikatorer.

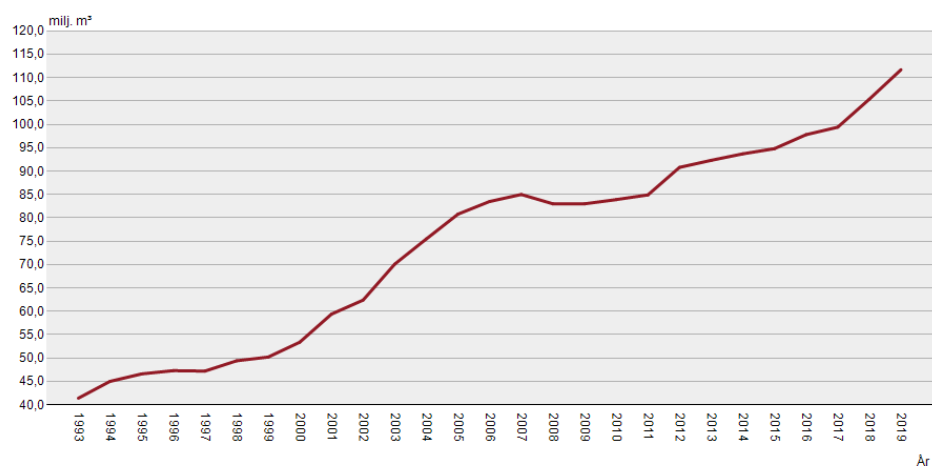
Ansvariga myndigheter bör också få i uppdrag att samordna sin rapportering, samt anpassa den till hur övriga länder rapporterar avseende referensnivåer, avsättningar och olika typer av skydd. Resultatet kan annars bli en bördefördelning som inte återspeglar de egentliga miljöproblemen i Sverige i förhållande till andra medlemsländer.

Bilaga – utvecklingen i den svenska skogen: Statistik från Skogsdata 2022, SLU Riksskogstaxeringen

Totalt levande virkesförråd efter Skyddade områden och År (Femårsmedelvärde).
milj. m³sk.³



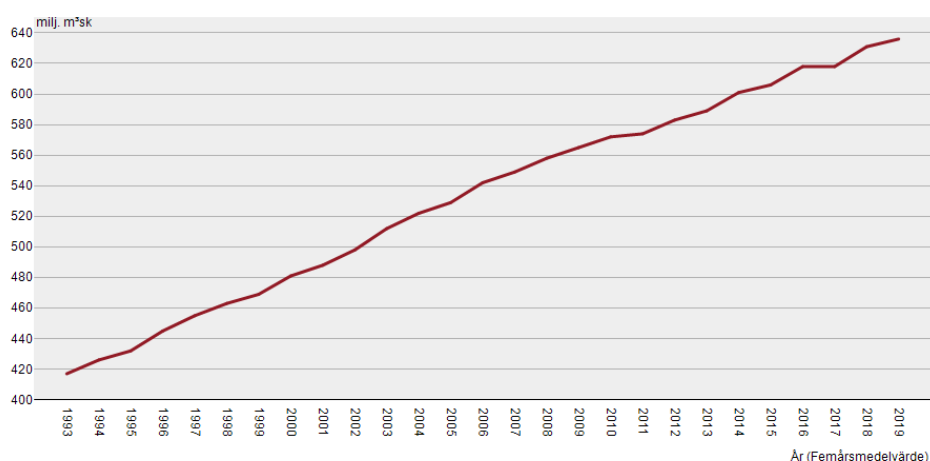
Volym död ved, >=10 cm i diameter samt "duglig som brännved" efter År. Hela landet, Volym (milj. m³) Exkl. fjäll.⁴



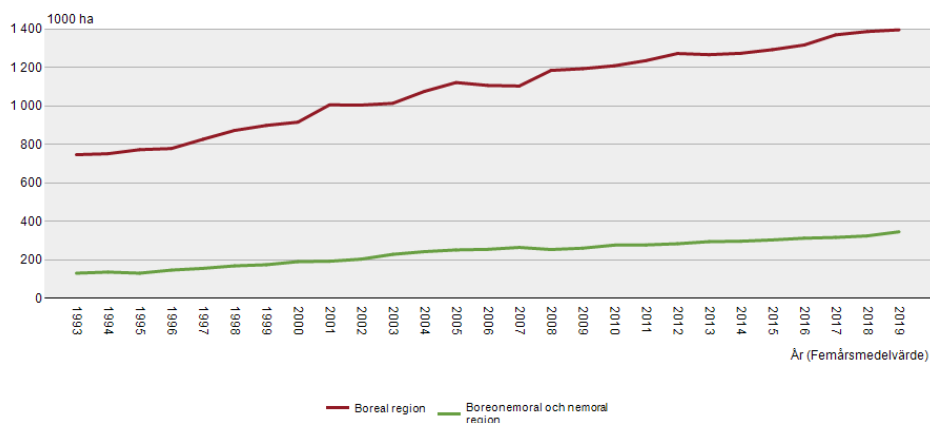
³ Statistik från den första Riksskogstaxeringen (1923-29) bygger på historiskt material inmatat till digitalt format från pappersblanketter. Materialet är fortfarande under bearbetning och uppgifterna bör användas med en viss försiktighet. Uppgifterna stämmer dock väl överens med publicerade skattningar i rapporten Statens offentliga utredningar (SOU) 1932:2. Utanför formellt skyddade områden enligt senaste års gränser. Medelvärde för 1923-29, därefter glidande femårsmedelvärde som anges som mittenår e.g. 2017-2021=2019.

⁴ Lövandelen av den hårda döda veden motsvarar ca 20%. Utanför formellt skyddade områden enligt senaste års gränser.

Virkesförråd lövträd efter år (Femårsmedelvärde). milj. m³sk, Exkl. formellt skyddade områden⁵



Areal gammal skog efter naturgeografisk region och år (femårsmedelvärde). 1000 ha, Exkl. formellt skyddade områden⁶



⁵ All mark exklusive bebyggd mark. Inklusive fjäll 2018 -. Formellt skyddade områden enligt senaste års gränser. År (Femårsmedelvärde): Medelvärde för 1923-29, linjär interpolering för 1938-52 och därefter glidande femårsmedelvärde.

⁶ Produktiv skogsmark. Definition av gammal skog: Boreal region >140 år och Boreonemoral och nemoral region >120 år. Regionindelning: Boreala: Norrland, Dalarnas, Värmlands och Örebro län. Boreonemorala och nemorala: Göta- och Svealand exklusive Dalarnas, Värmlands och Örebro län. Skyddade områden: Formellt skyddade områden enligt senaste års gränser. År (Femårsmedelvärde): Femårsmedelvärde.