

Yttrande på promemoria om behovsanalys i den strategiska planen för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken i Sverige

Sammanfattning

Sveriges landareal består till 69% av skog. Skogen har stor betydelse för den biologisk mångfalden och andra ekosystemtjänster. Skogen utgör en viktig kolsänka och trä kan dessutom ersätta material med större klimatbelastning. Åtgärder i skogen har därför en direkt koppling till det allmänna särskilda målet 2, ”*stärka miljövård och klimatåtgärder och bidra till unionens miljö och klimatrelaterade mål*”.

Detta framkommer även av den SWOT som ligger till grund för behovsanalysen. Behovsanalysen konstaterar däremot att de skogliga åtgärderna inte ryms inom CAP som i stället ska fokuseras än mer mot jordbruket och dess miljöpåverkan. Skogsstyrelsen saknar en konsekvensanalys av detta ställningstagande.

I nuvarande program hanterar Skogsstyrelsen sex olika åtgärder. Skogsstyrelsen ser framöver ett behov av framför allt två åtgärder riktade till skogsbruket: Kompetensutveckling och skogens miljövården

Behovet av kompetensutveckling av verksamma inom skogsbruket samt naturvårdande skötsel i frivilla avsättningar är stort. Det finns en stor förväntan om att skogen ska bidra med klimatnytta genom ökat uttag av biomassa, både för bioenergi och material som kan fungera som substitution Detta samtidigt som klimatförändringarna påverkar förutsättningarna för skogsbruk till följd av bland annat ökad risk för stormfällning, skadeproblematik, skogsbränder, erosion, skred och ras. Konkurrensen om skogen ökar, det finns stora utmaningar i arbetet med att nå miljömålet levande skogar och en uppenbar risk för att klimatnyttan ställs mot behovet av att bevara biologisk mångfald. Incitament för att öka naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar är viktigt för att stärka den gröna infrastrukturen och på så sätt gynna den biologiska mångfalden.

Om de skogliga stöden inte ryms inom kommande CAP efterfrågar Skogsstyrelsen alternativa lösningar för att möta behoven. Om alternativet är att hantera de skogliga stöden som nationella stöd behöver de med stor sannolikhet, utformas på ett likartat sätt som stöden inom CAP för att kunna notifieras enligt statsstödsreglerna.

Inledning

Skogsstyrelsen har tagit del av promemorian och lämnar i första hand synpunkter inom Skogsstyrelsens verksamhetsområde.

Behovet av fortsatt utveckling av skogsbruket är fortfarande stort. Skogen har en nyckelroll i omställningen till ett biobaserat samhälle. Den förväntas utgöra en kolsänka samtidigt som skogen ska bidra med material och energi utan större klimatpåverkan och detta utan att biologisk mångfald, mark och vatten skadas. Skogen har och kommer därmed ha fortsatt stor betydelse för landsbygden.

Sveriges landareal består till 69% av skog¹. Utvecklingen inom skogen kommer därför ha direkt bäring på Sveriges förmåga möta upp den strategiska planen, särskilt allmänt mål 2 ”Stärka miljövard och klimatåtgärder och bidra till unionens miljö- och klimatrelaterade mål”.

Många av de natur och kulturvärden som kräver skötsel inom skogen finns på marker som jordbruket sedan länge övergett. Marker där gränsen mellan jordbruksmark och skog ofta är otydlig. Tidigare trädbärande betesmarker och brynmiljöer kräver ofta skötselåtgärder för att efterlikna det tillstånd som fanns i det äldre jordbrukslandskapet med stora friställda lövträd, luckighet samt buskar och småträd. På en del av markerna bedrivs fortfarande extensivt bete. I norra Sverige finns fåbodemiljöerna där både kultur och naturmiljö behöver skötas för att, så långt möjligt, efterlikna tidigare bruk.

Vi ser ett fortsatt behov att harmoniera de stöd som markägare kan söka för att bevara värden i samma marker, dvs jordbrukarstöd för att återställa tidigare betesmarker och stöd till naturvårdande skötsel på skogsmark. Ur administrativ synpunkt är det också enklare att undvika dubbelfinansiering genom att enkelt kontrollera att skogliga stöd inte går till marker där det redan finns miljöersättningsstöd till bete då de handläggs i samma system. Då markägaren ofta är både jordbrukare och skogsägare finns det även en fördel för dem att stöden både till skogen och jordbruket söks i samma e-tjänst. Detta talar starkt för att få en fortsatt harmonisering och likartad utformning av stöden är det en stor fördel om även de skogliga stöden finns kvar inom CAP. I det fall åtgärderna i stället hanteras inom nationella stöd, bör de sannolikt utformas på likartat sätt som inom CAP för att kunna notifieras enligt statsstödsreglerna.

Beaktat den likhet som finns mellan de areella näringarna, att målgrupperna delvis sammanfaller, samt att det inom CAP redan finns ett färdigt stödsystem

¹https://www.scb.se/contentassets/ea00bda68634c1dbdec1bb4f6705557/mi0803_2015a01_br_mi03br1901.pdf

för de två åtgärderna Skogsstyrelsen föreslår, är det svårt att se att stöden skulle öka den administrativa bördan och komplexiteten inom CAP.

Skogsstyrelsens synpunkter på behov av åtgärder kopplat till de särskilda mål som bedöms relevanta för skog.

Särskilt mål 4. Bidra till begränsning av och anpassning till klimatförändringar samt hållbar energi.

Enligt promemorian kan behoven 50 och 54 till viss del mötas inom CAP. Skogsstyrelsen bedömer att behoven i stor utsträckning kan lösas inom skog.

*50. Vi behöver hitta balansen mellan att använda skog och jordbruksmark som kolsänkor och att använda den i produktion av livsmedel och biomassa.
54. Vi behöver hitta balansen mellan intresset att producera på organogena jordar och intresset att begränsa utsläppen genom att ta marken ur produktion.*

Behoven ovan uttrycker ingen tydlig riktning att vare sig öka eller minska kolinlagring i mark, skog eller att produkter och energi från sektorn i ökad utsträckning ersätter fossil energi och andra material. Men vi väljer ändå att tolka dem som att ambitionen är att öka sektorns bidrag.

Som nämns i promemorian under avsnittet om inlagring av kol i organogena jordar utgörs den största delen av dessa av skogsmark. Även om skogens bidrag till kolinlagring, inklusive inlagring i träprodukter redan idag vida överstiger den från annan markanvändning² finns potential att öka tillväxten i skogen och därmed kolbindningen. Dessutom bedöms återvätning av dikad torvmark vara en kostnadseffektiv metod att binda det kol som annars frigörs vid nedbrytning av torven. Skogsstyrelsen har tidigare i sitt remissvar till SOU 2020:4, Vägen till en klimatpositiv framtid³ förordat att Sverige fortsatt bör verka för att klimatåtgärder som ökar kolinlagringen och minskar växthusgasutsläppen ges större vikt inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik⁴. De åtgärder för ökad kolinlagring som i första hand föreslås för skogen är beskogning av nedlagd jordbruksmark samt återvätning av utdikad torvmark i skog. Förutsättningarna för åtgärderna behöver utredas vidare för att avgöra på vilka marker och i vilka former de bör genomföras. Även utformning av styrmedel bör ingå i ett sådant uppdrag. Erfarenheten är att rådgivning kombinerat med investeringsstöd ökar förutsättningarna för att åtgärden blir utförd. Genom rådgivningen säkras att åtgärden kan utföras utan att skada befintliga miljövärden och även kan styras mot önskat trädslag. I landsbygdsprogrammet 2007–2013 fanns ett stöd för att öka arealen ädellövskog där rådgivning kombinerat med ett investeringsstöd resulterade i nära 4000 hektar anlagd ädellövskog. Stöd till rådgivning kan ges inom

² <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-och-upptag-fran-markanvandning/>

³ SOU 2020:4 Vägen till en klimatpositiv framtid

⁴ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/yttranden/yttranden-2020/20200505-yttrande-vagen-till-en-klimatpositiv-framtid.pdf> (sidan 5)

kompetensutveckling och stöd till planteringen lämpligtvis genom en utveckling av miljöinvesteringen Skogens miljövården.

I behovslistan (bilaga1) saknar vi behov av åtgärder för att klimatanpassa skogsbruket. Den befintliga skogen hotas av klimatförändringarna som medför ökade skaderisker, såsom stormfällning, torka, insektsangrepp, rotröta och brand. Skogsstyrelsen har nyligen tagit fram en handlingsplan för klimatanpassning av skogsbruket⁵. De åtgärder för anpassning av skogsskötseln som krävs för att motverka hoten är under ständig utveckling och resultaten behöver löpande föras ut till skogsägarna så de får genomslag i praktiken. Det finns därför ett behov av kompetensutveckling inom detta område.

Särskilt mål 5. Främja hållbar utveckling och effektiv förvaltning av naturresurser som vatten, mark och luft.

Enligt promemorian kan behov 64 ”till viss del mötas inom CAP.

64. Vi behöver fortsätta arbetet med att minska sektorns miljöbelastning på mark, luft och vatten för att nå de svenska miljömålen.

Promemorian verkar i den löpande texten enbart fokusera på de behov som finns inom jordbruket för detta område. Skogsstyrelsen bedömer att det även finns behov inom skogsbruket. I fördjupad utvärdering av miljömålet Levande skogar 2019⁶ konstateras att åtgärder som utförs i skogsbruket kan påverka vatten och våtmarker i både positiv och negativ riktning. Bland annat finns samband mellan körskador på skogsmarken och uttransport av kvicksilver till vattenmiljöer. Det är fortsatt en utmaning att komma tillrätta med körskador, både vid passager över vattendrag och i andra sammanhang. Medvetenheten om förbättring är stort inom skogssektorn, men det sker en snabb metodutveckling av hur man i praktiken kan planera och genomföra skogsbruksåtgärder utan att skada marken och det finns ett stort behov att föra ut detta i det dagliga skogsbruket. I utvärderingen konstateras även att bristen på askåterföring är ett område med stor förbättringspotential. Det behövs för att återföra viktiga näringsämnen och motverka försurning efter uttag av grenar och toppar för energiproduktion.

Skogsstyrelsen bedömer att behoven kan mötas med kompetensutveckling för att löpande föra ut ny kunskap om metoder för att begränsa skador på mark och vatten vid skogsbruksåtgärder samt att askåterföring på lämpliga ståndorter kan kompensera för de förluster av mineralnäring som sker vid uttag av träddelar.

⁵ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2019/rapport-2019-23-klimatanpassning-av-skogen-och-skogsbruket.pdf>

⁶ <https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2019/rapport-2019-02-fordjupad-utvardering-av-levande-skogar-2019.pdf> Avsnitt 1.1 Skogsmarkens miljötillstånd,

Särskilt mål 6. Bidra till att skydda den biologiska mångfalden, stärka ekosystemtjänster samt bevara livsmiljöer och landskap.

Under rubriken ”Kompetens om biologisk mångfald ” bedöms att behoven 74 och 78 ”Kan mötas inom CAP”:

74. Vi behöver utnyttja kunskaperna i de regionala handlingsplanerna för att satsa på ny teknik och nya metoder inom jord- och skogsbruket.

78. Vi behöver sprida kunskap om hur olika skogsbruksmetoder kan främja skogens miljövärden.

Skogsstyrelsen instämmer i bedömningen att dessa behov kan mötas med kompetensutveckling. En slutsats från en av de utvärderingar⁷ som gjordes programperioden 2007–2013:

”Bland kvinnor som gått en kurs inom hållbart skogsbruk svarar en stor majoritet (71 procent) att de lärt sig mer om naturmiljöer och biologisk mångfald. Det vanligaste svaret bland motsvarande grupp män är att de lärt sig mer om miljövänliga arbetsmetoder (47 procent). Bland både män och kvinnor som fått rådgivning inom hållbart skogsbruk anser en majoritet att de lärt sig mer om naturmiljöer och biologisk mångfald.”

Antalet verksamma inom skogsbruket är mycket stort. Bara antalet skogsägare är över 300 000 och därutöver tillkommer tjänstemän, skogsarbetare, maskinförare och entreprenörer. Erfarenheten är att stöden inom landsbygdsprogrammet varit effektiva att nå ut till olika målgrupper då det funnits ett stort utbud och en stor variation av kurser och informationstillfällen anordnade av det stora antal aktörer som sökt och beviljats stöd.

Skogsstyrelsens erfarenhet är att en kombination av individuell rådgivning och ekonomiskt stöd ofta ger större möjlighet till genomslag. Individuella kontakter är kostsamt men i kombination med ett ekonomiskt stöd finns goda förutsättningar för att de flesta rådgivningstillfällena leder till vidtagna åtgärder. Ett exempel på det är den rådgivning som Skogsstyrelsen erbjudit inom Skogens miljövärden för att utföra naturvårdande skötsel i frivilliga avsättningar. Rådgivningen dokumenteras i ett rådgivningskvitto där en detaljerad beskrivning av hur och varför åtgärden ska utföras. Skogsägaren kan sedan, med rådgivningskvittot som grund ansöka om stöd för att utföra åtgärden. Rådgivningen resulterar i att åtgärder blir utförda, rådgivningskvittot förenklar för skogsägaren när stödansökan ska upprättas, dessutom kan det användas som instruktion för den som faktiskt ska utföra åtgärden. Myndighetens kontroll av stödansökan underlättas när kvittot är upprättat av rådgivare med dokumenterad kompetens. Efter utförda åtgärder kan det bli aktuellt med slutbesiktning och då fås en återkoppling till både utförare och skogsägare. Sammantaget bör det leda till ökade kunskaper om naturvårdande skötsel hos både skogsägare och utförare av åtgärden. Det

⁷ Kompetens för utveckling, rapport 2015:2, Jordbruksverket

https://www2.jordbruksverket.se/download/18.48a7452e15c7b4a5a65a4695/1496908945636/utv15_2.pdf

bedöms även med stor sannolikhet öka kvalitén i de naturvårdande skötselåtgärder som utförs.

I den fördjupade utvärdering av miljömålet Levande skogar 2019⁸ konstateras att för att komma närmare målet för Levande skogar behöver den miljöhänsyn som tas vid skogsbruksåtgärder (kulturmiljöer, körskador, hänsynskrävande biotoper, skydds-zoner) förbättras, arealen som brukas med hyggesfria metoder öka, värdekärnor långsiktigt bevaras, landskapsperspektivet utvecklas samt att den naturvårdande skötseln behöver öka.

Skogsstyrelsen anser:

- att stöd till kompetensutveckling är ett verktyg för att förbättra miljöhänsynen vid skogsbruksåtgärder, för att öka arealen som brukas med hyggesfria metoder samt för att utveckla landskapsperspektivet.
- Att miljöinvesteringen skogens miljövården kombinerat med rådgivning är ett verktyg för att öka den naturvårdande skötseln i frivilliga avsättningar.

Alternativa lösningar om skogliga åtgärder inte anses kunna mötas inom CAP.

Om skogliga åtgärder och även kompetensutveckling inom skogen inte anses rymmas inom kommande CAP finns den alternativa möjligheten att genomföra åtgärderna som nationella stöd.

Ersätta Skogens miljövården med nationella stödet Nokås

Sedan tidigare finns det nationella stödet "Natur och kulturmiljövårdsåtgärder inom skogsbruket" - i dagligt tal kallat Nokås. Nokås regleras genom förordningen (2010:1879) om stöd till vissa åtgärder inom skogsbruket. Samma förordning reglerar även stödet till ädellövskogsbruk, även om syftet med ädellövskogsstödet är ett annat än för Nokås. Den skogspolitiska propositionen (prop. 1992/93:226) konstaterades "att rätt utformade stödåtgärder kan bidra till att uppnå de skogspolitiska målen. För att uppnå positiva effekter i vården av landskapet anvisas medel till aktiva natur- och kulturvårdande åtgärder i skogsbruket (Nokås)". Nokås delar anslag (1.2 ap 1) med stödet till ädellövskogsbruk. 2020 var anslaget totalt 32,7 mnkr. Av det budgeterades 25,5 mnkr till stöd, 5 mnkr till rådgivning och utsyning inom ädellövskogsbruk och 2,2 mnkr till rådgivning om Nokås.

Sedan 2016, när stödet skogens miljövården (SM) öppnade, har stödet Nokås inte prioriterats till åtgärder som kunnat få stödet SM. Istället har det använts till åtgärder i exempelvis vattenmiljöer som att byta ut skogsbilvägstrummor som utgjort vandringshinder till valvbågar, rensa och markera stigar, plantera lövskog på nedlagd jordbruksmark, ta bort nätstängsel och sikthuggning.

⁸ Fördjupad utvärdering av Levande skogar 2019, rapport 2019:2 Skogsstyrelsen
<https://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/publikationer/2019/rapport-2019-02-fordjupad-utvardering-av-levande-skogar-2019.pdf>

Konkurrensen med SM har gjort att intresset under de åren har varit begränsat även för den typen av åtgärder. Istället har en större del av budgeten kunnat användas inom stödet till ädellövskogsbruk. Beviljning av stödet sker mot en bemyndiganderam som för närvarande är på 33 mnkr. Eftersom cirka 10–15% av beviljat belopp aldrig blir utbetalt samt att tiden mellan stödansökan och utbetalning ligger på snitt 1–1,5 år behövs en utökad bemyndiganderam för att långsiktigt kunna bevilja stöd så att ansökt utbetalning blir i nivå med anslagen budget. Bedömningen är att det behövs en bemyndiganderam på 37–40 mnkr för att årligen kunna betala ut 25,5 mnkr.

Skogsstyrelsen handlägger det nationella stödet i ärendehanteringsstödet Navet sedan 2012 vilket innebär att det finns ett stabilt system som klarar även en utökad volym. För närvarande sker ansökan på pappersblankett. Utveckling av en e-tjänst pågår och planeras tas i drift under sommaren 2021.

För att Nokås på ett effektivt sätt ska kunna ersätta Skogens miljövärden bedöms följande åtgärder behöva vidtas:

- Nokås behöver bli notifierat enligt statsstödsreglerna. Stödet ges idag enligt stöd av mindre betydelse. Det innebär dels onödig administration för stödsökande och myndighet samt begränsar möjligheterna att bevilja Nokås till skogsägare som nått beloppsgränsen. Detta gäller framför allt större markägare som även bedriver ädellövskogsbruk eller genomför kostsamma Nokås-åtgärder.
- Regelverket (förordning och föreskrift) behöver anpassas för att i ännu högre grad ge stöd med fasta ersättningar på det sätt som Skogens miljövärden redan är utformat. En utvärdering av de fasta ersättningar som använts inom SM behöver göras och med den som grund kan justeringar göras för att förbättra effekten av stödet.
- Anslaget till Nokås behöver öka både till ersättning och för rådgivning. Under 2016–2020 har LBP via stödet skogens miljövärden haft en årlig budget på 22 mnkr samt stöd för rådgivning på 5 mnkr/år. Parallellt har Nokås haft 12,5 mnkr för stöd och 2 mnkr för rådgivning. Totalt blir det 34,5 mnkr till stöd och 7 mnkr för rådgivning per år. Det verkliga behovet är dock betydligt större vilket framgår av Skogsstyrelsens skrivelse till Näringsdepartementet daterad 2019-06-27 med diarienummer 2019/1818
- En rimlig andel av anslagen budget behöver reserveras för stödet till Ädellövskogsbruk. Stödet för ädellövskogsbruk ska kompensera skogsägare för de merkostnader som begränsningarna i skogsvårdslagen innebär för de som äger och brukar ädellövskog. De bör även fortsättningsvis i största möjliga utsträckning garanteras en rimlig nivå på stöd till föryngring och röjning.

Nytt nationellt stöd till kompetensutveckling

Idag finns inget nationellt stöd till kompetensutveckling riktat till skogsbruket. Bedömningen är att om ett sådant ska utvecklas och dessutom kunna bli notifierat för statsstödsreglerna behöver det i princip utformas som en kopia av nuvarande stöd inom Landsbygdsprogrammet. Det behöver även byggas upp system för att hantera både ansökan om stöd och myndighetens handläggning. En alternativ möjlighet till ekonomiskt stöd är att ge myndigheten ett anslag för att bedriva kompetensutveckling i egen regi eller upphandla den. Vilken lösning som är effektivast när det gäller att få önskade effekter i skogen till för staten lägsta kostnad behöver i så fall utredas närmare.

I detta ärende har generaldirektör Herman Sundqvist beslutat och processförvaltare Anders Frisk varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också biträdande avdelningschef Johan Eriksson och enhetschef Anna Wallstedt deltagit.

Herman Sundqvist

Anders Frisk