

2013-09-20

Linda Eriksson

Miljödepartementet
m.registrator@regeringskansliet.se

Skogsindustriernas synpunkter på Miljömålsberedningens delbetänkande om Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1, SOU 2013:43 (M2013/1659/Nm)

Skogsindustrierna har givits möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss och vill härmed lämna följande synpunkter:

Sammanfattande synpunkter

- Skogsindustrierna anser att den helhetssyn som är nödvändig för att hantera markanvändningens effekter på andra samhällsmål än miljömål inte tillräckligt beaktas i Miljömålsberedningens betänkande och konsekvensanalyser.
- Skogsindustrierna välkomnar att beredningen visar på den stora omfattningen av skyddad mark som Sverige har i en internationell jämförelse men anser att det är anmärkningsvärt att beredningen inte summerat omfattningen av de befintliga skyddsinstrumenten. Det finns stora frivilliga avsättningar ovan gränsen för fjällnära skog som inte överhuvudtaget redovisas i delbetänkandet.
- Skogsindustrierna anser att skötsel av befintligt skyddad mark bör prioriteras före nya avsättningar.
- Skogsindustrierna är kritiska till etappmål om ytterligare skydd av skogsmark utan att först analysera behovet och samhällskonsekvenser.
- Skogsindustrierna stöder tanken att förtydliga Skogsvårdslagens lägstanivå framförallt när det gäller skador på mark, vatten och kulturmiljöer vid terrängkörning och markberedningen om det går att göra rättssäkert.
- Skogsindustriernas uppfattning är att beredningens förslag till ny skogsvårdsförordning är rättsosäker och bygger på en bristande problemanalys. Skogsindustrierna förutsätter att förslaget behandlas av lagrådet.
- Skogsindustrierna avstyrker att införa begreppet sociala värden i förordning utan att definiera begreppet.
- Skogsindustrierna avstyrker hänvisningen till en rödlista utan egen formell status i förordningsförslaget.
- Skogsindustrierna tillstyrker förslaget om ett nationellt skogsprogram.

Övergripande synpunkter

Miljömålsberedningens har till uppgift att föreslå strategier för långsiktigt hållbar markanvändning. Det övergripande målet är att lämna förslag till regeringen för hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålen kan nås med beaktande av andra viktiga samhällsmål och med nödvändiga avvägningar. De övergripande samhällsmål som skogsnäringen främst har betydelse för är:

- Bidrag till ekonomisk tillväxt
- Bidrag till balans i utrikeshandeln
- Bidrag till sysselsättning och regional balans
- Bidrag till klimat- och energipolitiken
- Bidrag till miljö- och naturvårdspolitiken

När skogspolitiken utreds beaktas alla dessa delar. Skogsindustrierna anser att den helhetssyn som är nödvändig för att hantera denna komplexitet inte tillräckligt beaktas i Miljömålsberedningens betänkande och konsekvensanalyser. Därmed kommer en del av förslagen i konflikt med den viktiga framtidsfrågan; hur ska vi använda våra marker för att klara omställningen till en biobaserad samhällsekonomi?

Konsekvensanalysen saknar såväl företags- som samhällsekonomiska aspekter och saknar koppling mellan skogsbruk och efterföljande värdekedjor. Beredningens förslag kommer att påverka sysselsättning, konkurrenskraft, utrikeshandel och regional utveckling. Eftersom beredningen lägger sina förslag utan djupare analys och utan problemformulering är det dessutom osäkert om de föreslagna etappmålen och bedömningarna bidrar till att nå miljö kvalitetsmålet på ett effektivare sätt än befintliga strategier, styrmedel och åtgärder.

Miljömålsberedningen lägger fram ett antal etappmål för miljöhänsynen i skogsbruket. Skogsindustrierna stöder etappmålet att förtydliga Skogsvårdslagens lägstanivå framförallt när det gäller skador på mark, vatten och kulturmiljöer vid terrängkörning och markberedningen. Däremot går det inte att med utgångspunkt av fakta och dra slutsatsen att hänsynen till substrat, biotoper och hänsynsbiotoper inte håller önskvärd kvalitet eller inte är tillräckligt omfattande. Det är dessutom Skogsindustriernas uppfattning att förslaget till ny skogsvårdsförordning inte:

1. uppfyller proportionalitetsprincipen om vad som är en rimlig balans mellan det allmännas intresse och den börda som ingreppet innebär för den enskilde; (det bryter mot det grundlagsstadgade egendomsskyddet i regeringsformen och skyddet i Europakonventionen)
2. uppfyller grundläggande krav på rättsäkerhet; och
3. bryter mot principen om double jeopardy (art 50 Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna) genom att förslaget för ny skogsvårdsförordning tillsammans med timmerförordningen leder till dubbla sanktioner av straffrättslig karaktär.

Inför 1993 års skogspolitiska beslut utreddes om det går att lagstifta rättssäkert om hänsynsbiotoperna. Slutsatsen blev att det inte går. Regeringen kom till samma slutsats i samband med den senaste skogspolitiska propositionen. Skogsindustrierna kan inte se varför bedömningen är annorlunda idag. Avgränsningar och definitioner riskerar att bli rättsosäkra. Skogsindustrierna förutsätter därför att lagrådet granskar förslaget.

Skogsindustriernas bild är att förordningsförslaget med sina schabloner, detaljer och oklarheter snarare riskerar att försämra engagemanget för naturhänsynen ute i skogen, öka konflikter och därmed minska förtroendet för skogspolitiken.

Skogsindustrierna tror att den dialog som Skogsstyrelsen har med skogssektorn kring genomförande och uppföljning av miljöhänsynen i skogsbruket kommer att ha stor betydelse för att förfina miljöhänsynen och att öka förtroendet för skogspolitiken.

Etappmålet om ytterligare skydd av skogsmark läggs även detta utan djupare analys. Miljömålsberedningen analyserar inte ens nuläget mot Miljövårdsberedningens rapport ”Skydd av skogsmark – behov och kostnader (SOU 1997:98). En sådan analys hade visat att Sverige på nationell nivå i stort sett nått de mål som Miljövårdsberedningen angav med måläret 2037.

Skogsindustrierna anser mot bakgrund av Miljövårdsberedningens rapport och de stora skogsarealer som redan skyddas i Sverige att det skulle ge betydligt bättre miljönytta att stimulera markägarna till restaurering av naturvärden genom kombinationer av skydd och skötsel än att avsätta ytterligare stora arealer som reservat. Skogsindustrierna noterar samtidigt att beredningen konstaterar att Sverige i jämförelse med ett antal europeiska länder har en mycket hög andel strikt skyddade arealer.

Bristande analys

Bevarandet av biologisk mångfald är en viktig miljöfråga för skogsbruket. Skogsindustriernas medlemsföretag satsar stora resurser på miljöarbetet i skogen. Det är naturligtvis företagets strävan att de insatser som genomförs så effektivt som möjligt ska leda till att uppfylla såväl samhällets som företagets egna mål. De utvärderingar som genomförts verifierar att skogspolitiken haft stor positiv effekt på miljön, samtidigt som det naturligtvis alltid finns förbättringsmöjligheter. Åsikterna går samtidigt isär om kvalitet, omfattning och resultat av skogsbrukets miljöarbete idag, vilket lett till en omfattande debatt under senare år. Skogsindustrierna välkomnade därför Miljömålsberedningens arbete med markanvändning. Den utlovade breda faktabaserad problemanalysen uppfattades som särskilt viktig i sammanhanget eftersom en sådan skulle kunna ge en objektiv och gemensam uppfattning om vari problemen ligger. Tyvärr saknar vi fortfarande den breda faktabaserade problemanalysen. Med bakgrund i den bristande problemanalysen går det inte att avgöra om många av de lagda förslagen kommer att leda till förbättringar. Särskilt tydligt är detta avseende förslaget till skogsvårdsförordning.

Detaljerade synpunkter

4. Markpolitik med helhetsperspektiv

Skogsindustrierna bejaktar självklart regelförenkling och samordning. Det är viktigt att beakta att produktion och miljö är jämställda i Skogsvårdslagen och att Skogsstyrelsens som sektorsmyndighet balanserar detta i sin myndighetsutövning. En förstärkt samordning bör i första hand bygga vidare på det pågående arbetet med "En dörr in", där Skogsstyrelsen är skogsägarnas kontaktyta mot andra myndigheter. Rådgivning från sektorsmyndigheten är en viktig grundprincip i skogspolitiken.

5. Skydd av land- och sötvattenområden

Den analys om skydd i ett antal europeiska länder som Miljömålsberedningen låtit göra visar att Sverige i jämförelse med andra länder har en mycket stor andel av sitt skydd i former som undantar mark från brukande. Detta har resulterat i en kraftig sänkning av den långsiktiga avverkningsnivån idag och i framtiden. Därmed påverkas också arbetstillfällen, investeringar och exportintäkter. Analysen i kombination med de underlag som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket tagit fram till beredningen visar att Sverige med marginal lever upp till internationella åtaganden. Sverige har mer strikt skyddad skog än något av de länder som Miljömålsberedningen jämfört med. Utan att några som helst analyser av konsekvenserna för jobb och exportintäkter föreslår beredningen att reservatsavsättningarna ska fortsätta i nuvarande takt. Det finns en föreställning att ökat skydd inte påverkar avverkningsmöjligheterna i någon större omfattning. Eftersom skyddet oftast riktas mot äldre skog blir effekten omfattande. Om den äldre brukade skogen omfattar 20 % av all brukad skog så innebär 1 % ytterligare skydd att 5 % (1/20-del) av den avverkningsmogna skogen undantas. Påverkan på uthållig avverkningsnivå, sysselsättning och handel blir betydande. Denna analys saknas i betänkandet.

Tyvärn har berörda myndigheter i sitt underlag inte summerat omfattningen av de olika skyddsinstrumenten och redovisningen av frivilliga avsättningar är ofullständig. Denna otydlighet finns tyvärr kvar i betänkande. Det finns stora frivilliga avsättningar ovan gränsen för fjällnära skog som inte överhuvudtaget redovisas i delbetänkandet. Det är väsentligt att Sverige har en transparent redovisning skyddad mark och vatten och att man harmoniserar redovisningen med länder som har likartade skogliga förutsättningar. Skogsindustrierna tillstyrker Miljömålsberedningens förslag att ett sådant arbete genomförs med deltagande av olika intressenter.

Förslaget om att 1 350 000 hektar ska omfattas av den nya skyddsformen Ekolandskap som har frivilliga insatser som utgångspunkt är intressant. Skogsindustrierna är dock tveksamma till att de ska utgöra samrådsområden eftersom viljan till frivillighet kommer att minska i samma takt som samrådsplikten ökar. Inför i stället en ny naturvårdsavtalsform för Ekolandskap mellan de ingående intressenterna. Låt de statliga medlen gå till avtalsparterna gemensamt för hantering och användning. Skogsstyrelsen bör också ges en roll i Ekolandskapen då myndigheten hanterar flera statliga instrument av betydelse.

6. Prioriterade skötsel- och restaureringsinsatser

Skogsindustrierna anser att det är olyckligt att skötsel av redan avsatta arealer inte tydligt prioriteras. Naturvårdsverket anger att så lite som 1/5 av de skötselinsatser som behövs genomförs. Skogsindustrierna anser att skötsel av befintligt skydd bör prioriteras före nya avsättningar.

7. Staten ett föredöme som markägare

Skogsindustrierna anser att staten som markägare har ett särskilt ansvar för att uppnå miljömålen. Sveaskog och Fastighetsverket förvaltar tillsammans 10,5 miljoner hektar, eller 25 % av den svenska landarealen. De gör redan idag mycket stora åtaganden genom frivilligt skydd, Ekoparker och omfattande generell hänsyn. Detta påverkar naturligtvis också statens möjligheter att leverera virke till industrin. Det är därför viktigt att staten på ett resurseffektivt sätt når målen för såväl produktion som miljö och sociala frågor. Staten som markägare bör hantera alla aspekter på hållbart brukande och effekterna på en hållbar samhällsekonomi.

8. Frivilliga insatser

Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är en utgångspunkt för den nuvarande skogspolitiken och avgörande för att miljömålen ska nås i skogen. Frivilliga insatser är en av grundvalarna för ett kunskapsbaserat skogsbruk byggt på frihet under ansvar.

Skogsindustrierna konstaterar i motsats till Miljömålsberedningen att det naturligtvis är fullt möjligt att bygga uppfullelse av miljömålen i skogen enbart på statliga insatser. Oavsett vem som står för kostnaden påverkar det dock samhällsekonomin på så vis att det påverkar den långsiktigt uthålliga avverkningsnivån, kostnaden för virkesanskaffning och framtida tillväxt i skogen. Produktion, jobb och exportintäkter påverkas vilket behöver analyseras innan besluten tas.

9. Förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen

Skogsindustrierna vänder sig mot den bristande problemanalysen kring detta förslag. Miljöarbetet i skogen har stadigt förbättrats sedan 1993. Mängden död ved, grova träd, gammal skog, äldre lövrik skog etc ökar. Beredningen har begränsade resurser för utredning och analys vilket tyvärr resulterat i att man inte utfört en faktabaserad analys av utveckling och nuläge. Utredningsarbetet när det gäller effekterna av den nuvarande skogspolitiken är inte systematiskt genomförd. Forskning och den fortlöpande miljöövervakning som genomförs i Riksskogstaxeringens saknas i utredningsarbetet. Skogsindustrierna stöder tanken att förtydliga SVL lägstanivå för att öka förtroendet för den förda skogspolitiken men anser att det lagda förslaget riskerar att nå motsatt effekt.

Skogsindustrierna tror att den dialog som Skogsstyrelsen har med skogssektorn kring miljöhänsynen i skogsbruket sannolikt kommer att ha mycket större betydelse för miljöhänsynen än detta förslag som snarare riskerar att försämra den faktiska hänsynen ute i skogen eftersom kunskap ersätts med schabloner.

Skogsindustrierna anser dessutom att överföringen av föreskrifter till förordning skapar ett regelverk som är betydligt mer stelbent och förändringar baserade på ny kunskap blir svårare att genomföra än om reglerna får formen av föreskrifter.

TIMMERFÖRORDNINGEN

Införande av sanktioner måste analyseras i ett sammanhang med implementering av Timmerförordningen. Är det rimligt att skapa regler som gör att en skogsägare kan dömas för olaglig avverkning enligt Timmerförordningen för att ha lämnat 9 träd/ha i stället för 10? Att virke som avverkats utan laglig rätt ska omfattas av Timmerförordningen är självklart men som Skogsindustrierna uppfattar förslaget om förtydligad miljöhänsyn kommer allt virke från en avverkning som *på någon punkt* inte lever upp till kraven i förordningen att kunna omfattas av Timmerförordningen och dess strafförelägganden.

SOCIALA VÄRDEN

Skogsindustrierna avstyrker förslaget att föra in sociala värden i skogsvårdslagen utan att först definiera begreppet och analysera konsekvenserna av vad det innebär för skogsbruket och övrig hänsyn. Även inom detta område öppnar förslaget till rättsosäkerhet och otydlighet.

ARTER

Skogsindustrierna avstyrker den föreslagna 38§ och att i förordningstext hänvisa till en rödlista utan formell status.

Mycket sent i beredningens arbete införs ytterligare restriktioner i form av hänvisning till arter. Strategin för bevarande av biologisk mångfald i skogen bygger på en kombination av åtgärder från områdesskydd till generell hänsyn. Syftet är bygga in strukturer och element i skogslandskapet av tillräcklig omfattning för att bevara biologisk mångfald. Att inrikta regelverket på förekomst av enskilda arter frångår denna strategi och riskerar att skapa höga kostnader för inventeringar. Det riskerar också att skapa konflikter kring avverkning i områden med förekomster av rödlistade arter. Rödlistade arter förekommer i produktionsskogar och det är omöjligt att fastställa förekomsten av alla. Restriktioner kopplade till enskilda arter skulle bidra till rättsosäkerheten och otydligheten kring hänsynsreglerna i Skogsvårdslagen.

Skogsindustrierna anser att det är mycket olyckligt att som i den föreslagna 38 § hänvisa i förordningstext till en rödlista utan egen formell status. Här förväntas skogsbruket ta hänsyn till enskilda arter som för de flesta skogsägare torde vara högst okända. Den administrativa bördan ökar för alla skogsägare. Därför förordar och arbetar skogsbruket med hänsyn till substrat och miljöer istället för att fokusera på enskilda arter. Här bör vi dra nytta av det arbete som gjorts inom ramen för Skogsstyrelsens dialog kring översyn av 30 § SvL gällande såväl arter som prioritering av hänsyn.

Det är viktigt att inse att all avverkningsbar skog innehåller rödlistade arter, men att alla inte är i behov av hänsyn vid skogsbruksåtgärder och de generella hänsynsreglerna är utformade med detta som grund.

HÄNSYNSBIOTOPER

Skogsindustrierna är starkt kritiska och avstyrker förslagen om att införa förbud mot skogsbruksåtgärder i hänsynsbiotoper. Tidigare utredningar, exempelvis inför 1993 års skogspolitiska beslut, visar att det inte går att göra rättssäkert eftersom hänsynsbiotopernas avgränsningar är mycket svåra att tydliggöra ute i skogen. Så sent som den 5 mars 2013 konstaterade Skogsstyrelsen att det är mycket stora skillnader mellan de bedömningar som görs av Skogsstyrelsens egna inventerare och de kontrollinventeringar som nu genomförts avseende vilka miljövärden som ska bevaras, trots att bedömningskriterierna är desamma. Även om förslaget inte direkt tillkopplar sanktioner till bestämmelsen, kommer den ändå att kunna straffsanktioneras genom timmerförordningen, vilket medför att bestämmelsen inte kan anses uppfylla kraven på rättsäkerhet.

En rättsregel som inskränker äganderätten måste för att vara rättssäker och kunna bli föremål för en straffsanktion vara möjlig att förutse. Många rättsregler i dagens allmänna råd, som nu föreslås anta förordningsform, innehåller subjektiva bedömningar. Ett tydligt exempel på en regel i den föreslagna förordningen som innehåller subjektiva element är 39 § om hänsynskrävande biotoper.

KÖRSKADOR OCH UNDANTAG

Skogsindustrierna anser att man i 43 § om försiktighetsmått för att undvika körskador måste förtydliga att det gäller rimliga åtgärder. Det saknas också en generell möjlighet för ansvarig myndighet att medge undantag från bestämmelserna. En sådan möjlighet måste finnas eftersom speciella situationer alltid kommer att uppkomma.

Här missar beredningen helt branschens och forskningens ansats att skilja på allvarliga och mindre allvarliga körskador. Denna ansats beskrivs i branschens gemensamma policy för att minska körskadorna. I stället förutsätter man att alla körskador är lika allvarliga såvida man inte vidtagit förebyggande åtgärder.

AVVERKNINGSANMÄLAN

Skogsstyrelsens bemyndiganden i 47 § är enligt Skogsindustriernas mening för omfattande. Detta i kombination med straffbestämmelsen i 62 § om försvårande av natur- och kulturvårdskontroll riskerar att skapa orimliga inventeringskostnader för (se synpunkter under rubriken ARTER ovan) skogsbruket om ALLT ska redovisas i avverkningsanmälan. Det kan bli konsekvensen av omfattande bemyndiganden till Skogsstyrelsen. Det finns också en uppenbar risk att markägare planerar större hänsyn än vad som är funktionellt för att undvika risken för straffpåföljd. Följden blir att intrångsbegränsningen kommer att nås eller överskridas i snart sagt varje avverkning med dessa bemyndiganden. Konsekvensen blir en ökad administrativ börda för den enskilde skogsägaren tillsammans med enorma behov av inventeringar och fältbesök innan avverkningsanmälan kan lämnas in. Detta negligeras i princip av beredningen. Konsekvensen blir också lägre avverkning vilket går ut över industrins virkesförsörjning och därmed arbetstillfällena och exportintäkter.

10. Etappmål om variationsrikt skogsbruk

Etappmålet om variationsrikt skogsbruk är otydligt och förefaller vara en omskrivning av lika otydliga önskemål om en ökad tillämpning av kontinuitetsskogsbruk. Kontinuitetsskogsbruk har sin plats där växtekologi och befintligt skogsbestånd ger förutsättningar och kan då också vara en fördel ur naturvårdssynpunkt. Skogsindustrierna vill framhålla att ett variationsrikt skogsbruk kan åstadkommas på många sätt och framhåller att principen om frihet under ansvar är den bästa grunden för ett variationsrikt skogsbruk. Med friheten kommer naturligt variationer att uppkomma.

Skogsindustrierna saknar helt förslag som kopplar till de stora klövviltstammarna då de torde vara de största hindren för ett variationsrikt skogsbruk.

Skogsindustrierna har inget att erinra mot den föreslagna översynen av 5,6 och 10 §§.

11. Prioritering av statliga insatser för ökad miljöhänsyn i skogsbruket

Skogsindustrierna delar bedömningen men vill lägga till att ett generellt för högt betetryck från klövvilt kan påverka möjligheterna att föryngra tall på ”tallmark”. Detta är allvarligt ur ett riskperspektiv i ett föränderligt klimat. Dessutom påverkas möjligheterna för rönn, asp, sälg och ek att bli trädbildande. Det får långsiktigt negativa konsekvenser för biologisk mångfald. Det bör därför ingå i Skogsstyrelsens uppdrag att genomföra betetrycksinventeringar som underlag för en adaptiv klövviltförvaltning.

Skogsindustrierna vill understryka vikten av att kvalitetssäkra begrepp som tex nyckelbiotop innan stora inventeringsinsatser påbörjas.

12. Etappmål om ett nationellt skogsprogram

Skogsindustrierna tillstyrker förslaget om ett nationellt skogsprogram. Skogsnäringen i Sverige har en stor betydelse för samhällsekonomin och därmed för samhällets utveckling. Utgångspunkten för ett svenskt nationellt skogsprogram bör därför vara skogsnäringens möjligheter att vara *motor i en biobaserad samhällsekonomi*. Det innebär att ett hållbart skogsbruk och skogsindustriell förädling med efterföljande förädlingskedjor av biobaserade produkter inklusive energi bör omfattas av ett skogsprogram. Även andra affärsmöjligheter än traditionella skogsprodukter bör omfattas av programmet.

Ett skogsprogram måste omfatta verksamheten vid flera olika departement och myndigheter och involvera en rad olika intressenter. Mervärdet av ett nationellt skogsprogram är att uppnå en kontinuerlig policyprocess som ger en helhetssyn på skogen. Därmed kan mål och åtgärdsplaner formuleras med helhetssyn. För att kunna göra det är det viktigt att även vetenskapliga erfarenheter tas tillvara och att tillstånd och uppsatta mål fortlöpande följs upp och utvärderas.

13. Samlad konsekvensbedömning

Skogsindustrierna konstaterar att konsekvensanalysen saknar såväl företags- som samhällsekonomiska konsekvenser och saknar koppling mellan skogsbruk och efterföljande värdekedjor. Beredningens förslag kommer att påverka sysselsättning, konkurrenskraft, utrikeshandel och regional utveckling. Innan förslagen får formen av en proposition bör sådana analyser göras.

Bristen på analys blir tydligast i beredningens bedömning att ytterligare 350 000 hektar avsatta i frivilliga och formella skyddsformer samt 1 350 000 hektar Ekolandskap endast skulle ”i marginell omfattning påverka ekonomisk avkastning i skogsbruket”.

Skogsindustrierna

Mårten Larsson

Linda Eriksson