

Remissvar på "Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar"

dnr 2019-2664

Från föreningen Skydda Skogen

2019-11-15



Skydda Skogen anser att Skogsstyrelsen bör fortsätta att registrera nyckelbiotoper i samband med tillsyn vid avverkningsanmälningar, av skäl som vi utvecklar nedan.

Men vi ifrågasätter också varför Skogsstyrelsen överhuvudtaget gör den här utredningen, av två skäl.

- Just nu pågår en statlig utredning som bland annat ska titta på nyckelbiotopernas roll. Varför inte invänta resultatet av den demokratiska processen, istället för att föregripa utredningen?
- Det hade varit mer motiverat för Skogsstyrelsen att utreda varför miljömålet Levande Skogar inte nås. Här finns det många frågor som skulle behöva besvaras, till exempel: Varför avverkas det nyckelbiotoper och annan skog med höga naturvärden varje år och hur skulle Skogsstyrelsen kunna göra mer för att stoppa det? Hur kan Skogsstyrelsens tillsyn enligt Miljöbalken bättre kunna bidra till att Levande Skogar uppfylls? Hur fungerar den generella hänsynen - får den stå kvar över tid och är den funktionell för naturvärden? Hur kan Skogsstyrelsen bättre verka för att EU:s Art och habitatdirektiv uppfylls, så att de utpekade skogsnaturtyperna och arterna får gynnsam bevarandestatus?

Vi går vidare och tittar på remissens innehåll. Först vill vi göra en allmän reflektion kring ansvaret för naturvärden i skogen. Det yttre trycket på skogsnäringen att ta större hänsyn till naturvärden kommer, förutom från ideell naturvård, från två håll: marknaden och staten.

Marknaden:

Certifieringarna FSC och PEFC tillkom på grund av att skogsindustrins kunder efterfrågade mer naturvård i ett hänsynsfullt skogsbruk. De som certifierar sig utifrån ett marknadstryck har då åtagit sig att inte avverka nyckelbiotoper, oavsett om de är registrerade eller inte. Den som är certifierad har då själv ett ansvar att ta reda på om en skog kan vara nyckelbiotop innan den avverkningsanmäls. Därför borde en eventuell nyckelbiotopsregistrering inte komma som en överraskning vid tillsynen.

Den som inte är certifierad får ändå problem att sälja virket från en nyckelbiotop, eftersom virkesköparna ofta är certifierade och inte vill köpa sådant virke. Det finns alltså ingen efterfrågan på virket. Utredningen ser det som att dessa skogsägare drabbas på ett orättvist sätt om nyckelbiotoper registreras på deras fastigheter, och att Skogsstyrelsen i sitt agerande borde ta hänsyn till detta. Vi håller inte med. Om ingen vill köpa en produkt på grund av dess negativa påverkan på miljön, så tycker vi inte att staten bör ge den som vill sälja produkten ersättning för förlorad inkomst. Däremot skulle staten kunna gå in och hjälpa till att ställa om till en hållbar verksamhet istället. Skogsnäringen själva skulle också kunna agera solidariskt och inrätta ett utjämningsystem för att ersätta dessa markägare, exempelvis genom en avgift på allt virke som säljs.

Staten:

Skogspolitiken vilar på principen "frihet under ansvar" där skogsnäringen får stor frihet att verka under förväntan att de tar ett större ansvar för naturvård än lagen kräver. Staten står för en del av kostnaden för naturvård genom naturreservat, biotopskydd, etc, och skogsnäringen förväntas stå för den andra delen av kostnaden, genom hänsyn och frivilliga avsättningar. Detta system skiljer sig från många andra näringsgrenar, där miljökrav är reglerade genom tydligare lagar istället.

Enligt utredningen gäller att: "Huvuddelen av skogsägarna tycks ha viss förståelse för och motivation att bevara sina nyckelbiotoper." Det gör det svårt att förstå varför Skogsstyrelsen föreslår att sluta registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar. Är det alltså så att Skogsstyrelsen väljer att ta hänsyn till en högljudd liten minoritet som är missnöjda? I så fall tycker vi inte att det är rimligt, speciellt med tanke på de tunga skälen för att fortsätta registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar, som Skogsstyrelsen själva tar upp i remissen. Däribland att de är ett viktigt verktyg för att kunna nå det demokratiskt beslutade miljömålet Levande Skogar.

Antag att det å andra sidan finns en stor och utbredd missnöjdhet kring nyckelbiotoper i skogsnäringen. De vill i så fall inte att nyckelbiotoper registreras vid avverkningsanmälningar, med argumentet att det kommer som en överraskning när de redan planerat en avverkning och räknat med att pengarna ska komma in. Men samma grupp har också bedrivit lobbyarbete för att stoppa den systematiska nyckelbiotopsinventeringen. Det betyder att de inte heller är intresserade av att ha information i god tid om nyckelbiotoper. Sammantaget verkar det då som att de tycker att nyckelbiotoper ska avverkas istället för att skyddas. Uppfyller de då verkligen sitt sektorsansvar? Om det är så att stora delar av skogsnäringen inte tar ansvar för naturvården, kan de då få förtroende att verka under frihet? Hela grunden för politiken om "frihet under ansvar" undergrävs, så att skogsnäringen hellre borde regleras tydligare med lagkrav om miljö och naturvård, så som många andra branscher redan är.

Detta ligger förstås utanför det som ska avgöras i remissen. Men om stora delar av branschen inte tar sitt naturvårdsansvar, så kan rimligtvis inte svaret från myndighetshåll vara att ge efter för dessa krav om sänkta naturvårdsambitioner genom att sluta registrera nyckelbiotoper.

Vi vill nu kort lyfta upp några av de skäl som Skogsstyrelsen själva anger, som stöd till varför nyckelbiotoper fortsatt borde registreras vid avverkningsanmälningar. Sammantaget tycker vi att den utredning Skogsstyrelsen lägger fram inte stödjer slutsatserna som dras, med tanke på de tunga skäl som anges för fortsatt registrering.

- En skogsägare är skyldig att själv ta reda på om en skog kan vara nyckelbiotop innan hen gör några skogsbruksåtgärder. Detta gäller både på grund av kunskapskravet i Miljöbalken, och om skogsägaren är certifierad. Självklart kan detta vara svårt att avgöra själv utan specialkunskap, men då får man söka stöd utifrån. När Skogsstyrelsen gör en nyckelbiotopsregistrering så gör de ju faktiskt gratis något som skogsägaren själv har ansvar för att ta reda på. Skogsstyrelsen skulle också kunna informera mer om detta ansvar.
- Nyckelbiotopsdatabasen används som ett viktigt underlag för miljöarbetet i många delar av samhället och det är angeläget att den finns kvar och utökas. Denna databas är ju ytterst ett av verktygen för att nå miljömålen. Skogsstyrelsens förslag är alltså inte i linje med regeringens instruktioner. Ett exempel: vid Skogsstyrelsens granskning och handläggning av en avverkningsanmälan skall myndigheten göra en bedömning om

anmäld skog utgör ett område som skall bevaras i enlighet med den statliga strategin för skydd av skog. I den statliga strategin för skydd av skog betecknas en nyckelbiotop som en av de typer av "kärnområden" som bildar grund för inrättande av statligt skogsskydd. Om inte nyckelbiotoper registreras i samband med avverkningsanmälningar så försvåras Skogsstyrelsens möjligheter att ta det ansvar man har för inrättande och utpekande av skog som bör omfattas av statligt skydd. Därmed bryter man mot sitt myndighetsansvar och uppdrag.

- Det är inte bara skogsnäringens respekt som Skogsstyrelsen måste behålla, utan också den ideella naturvårdens och den breda allmänhetens. Skogsstyrelsen har genom tidigare handlingar redan tappat en del av denna respekt: se bara på "pausen" i nyckelbiotopsinventeringen samt de högre kraven för nyckelbiotoper i nordvästra Sverige. Hur långt ska Skogsstyrelsen böja sig för att tillfredsställa de element inom skogsnäringen som är negativa till naturvård?

Vi håller med Skogsstyrelsen om att det inte är en bra situation att nyckelbiotoper upptäcks i samband med avverkningsanmälningar. Självklart måste det istället till en landstäckande systematisk inventering så att myndigheter och skogsnäring i god tid kan planera för att bevara naturvärdena och ersätta de markägare som tar stort ansvar för naturvården.

Skogsstyrelsen verkar dock snarare vilja montera ned arbetet med nyckelbiotopsinventering och databasen med nyckelbiotoper, vilket gör att man kan ifrågasätta om det är lämpligt att de utför det arbetet. Kanske vore det bättre om arbetet med naturvärdesinventering av skog togs över av en annan myndighet, till exempel Länsstyrelsen? I så fall skulle inventeringarna istället kunna göras med SIS-standarden, som redan används inom andra sammanhang, exempelvis i MKB:er vid exploateringar. Denna metod skulle också vara bättre på att fånga in de skogar som faller utanför nyckelbiotopsbegreppet men ändå är skyddsvärda.

Nu vill vi granska några av de skäl som Skogsstyrelsen anger som stöd till varför nyckelbiotoper borde sluta registreras vid avverkningsanmälningar.

- Enligt Skogsstyrelsen finns det risk för dålig arbetsmiljö för anställda som meddelar till skogsägare att en nyckelbiotop registrerats i samband med en avverkningsanmälan. Detta är inte ett bra skäl att upphöra med registreringen. Det finns många sammanhang där en myndighet meddelar information eller ett beslut som går någon emot. Exempelvis när någon får avslag på en ansökan om bygglov, eller när en myndighet meddelar ett företag att utsläppen från deras fabrik överskrider de tillåtna värdena för något giftigt ämne. Med Skogsstyrelsens argument så skulle alla dessa typer av beslut och information behöva upphöra, och det är knappast rimligt. Istället borde Skogsstyrelsen stötta sina anställda och införa rutiner som gör att de kan genomföra sina arbetsuppgifter utan att må dåligt.
- Skogsstyrelsen argumenterar för att det inte är rimligt att de som myndighet är en garant åt certifieringen. Men här missuppfattar de sin roll. Som sagt innan är det både registrerade och oregistrerade nyckelbiotoper som man inte får avverka inom certifieringarna. Det är inte heller Skogsstyrelsen som beslutar om standarden i FSC samt granskar klagomål och utdelar anmärkningar inom certifieringen, utan det gör FSC:s olika parter. Däremot tycker vi att det är rimligt att Skogsstyrelsen bidrar med informationsunderlag i form av nyckelbiotopsdatabasen, som stöd åt de frivilliga naturvårdsåtagandena inom branschen i stort. Uttolkningen av detta informationsunderlag i samband med certifieringen görs inte heller av Skogsstyrelsen, utan av FSC:s olika parter.

Utredningen tar upp Skogsstyrelsens tillsynsansvar enligt Miljöbalken. Vi anser att Skogsstyrelsen idag inte utför tillräckligt mycket sådan tillsyn och inte ställer tillräckligt höga krav i tillsynen. Enligt Skogsstyrelsen så räcker det att en avverkningsanmälan har kommit in för myndigheten ska anse att ett samråd enligt 12 kap. 6 § har ägt rum. Detta helt oavsett om skogsägaren känner till de höga naturvärdena i skogen, eller om Skogsstyrelsen själva reagerar och inventerar skogen. En mycket märklig tolkning. Miljöbalken har ju ett kunskapskrav som bland annat innebär att verksamhetsutövaren ska redovisa naturhänsyn i relation till befintliga naturvärden. Som Skogsstyrelsen skriver kan det förstås vara svårt för en småskalig skogsägare att bedöma naturvärden själv, och därför är det viktigt med kunskapsunderlag från myndigheterna. Om Skogsstyrelsen slutar registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar riskerar det att bli svårare att uppfylla Miljöbalkens krav. Men vi vill också lyfta fram att även om Skogsstyrelsen avslår remissens rekommendationer så tycker vi ändå inte att Skogsstyrelsen ställer tillräckligt höga krav med stöd i Miljöbalken.

Slutligen vill vi ange några skäl att fortsätta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar, som Skogsstyrelsen inte har tagit upp.

- Skogsstyrelsen införde själva i slutet av 2018 nya beslut om mått och indikatorer för miljömålet, som handlar om den årliga arealen registrerade och avverkade nyckelbiotoper. Varför föreslår då myndigheten själv att nu minska den registrerade arealen?
- Det är inte bara Skogsstyrelsens anseende inom landet hos ideell naturvård och den breda allmänheten som riskeras. Även utländska kunder till skogsindustrin riskerar att tappa förtroendet för naturvårdsarbetet i Sverige om nyckelbiotoper riskerar att avverkas i högre grad. Marknaden kan då hårt straffa den svenska skogsindustrin.
- Svenska myndigheter är skyldiga att följa och ta hänsyn till EU:s direktiv och lagstiftning. En del av denna skyldighet innebär att Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälningar måste uppmärksamma och verka för skydd av bevarande av de skogsnaturtyper som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv. Särskilt de som saknar gynnsam bevarandestatus - exempelvis minskar skogstypen västlig taiga främst på grund av skogsbruk. En del av nyckelbiotoperna utgörs av dessa särskilt utpekade naturtyper enligt EU:s art- och habitatdirektiv. Registrering av nyckelbiotoper är ett led i Sveriges naturvårdsarbete, och en nedmontering av det arbetet står rimligtvis i strid med EU:s miljölagstiftning - i själva verket skulle det behövas en upptrappning av Sveriges naturvårdsarbete för att uppfylla direktiven. Om Skogsstyrelsen beslutar enligt remissens rekommendationer kan det bli en bidragande orsak till att Sverige blir föremål för ett överträdelseförfarande.
- Remissen föreslår att sluta att registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar. Dock framhåller den också att *"Det behövs ett samlat, landsomfattande, kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter för genomförandet av skogs- och miljöpolitiken."* och *"Skogsstyrelsen behöver arbetssätt för att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan."* Sammantaget är det precis detta som inventering och registrering av nyckelbiotoper åstadkommer. Om dessa syften ska uppfyllas så krävs det alltså att Skogsstyrelsen i princip uppfinner nyckelbiotoper igen, fast under ett annat namn och på en landsomfattande skala. Risken är då att myndigheten lägger onödig tid och stora resurser på att utreda, utveckla och införa nya metoder. När de

nya metoderna är på plats kommer de att kritiseras av precis samma intressegrupper som också kritiserade nyckelbiotoperna. Vad har då uppnåtts?

Elin Götmark, talesperson för föreningen Skydda Skogen