

Att: Registrator, Miljödepartementet, Regeringskansliet Dnr M2020/01926

Ulriksdals slott, Solna den 29 april, 2021

Världsnaturfonden WWFs remissvar: Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen - Betänkande av Skogsutredningen 2019, SOU 2020:73

Inledning

Världsnaturfonden WWFs remissvar innehåller fem avsnitt utöver denna inledning; Först förhåller vi oss till Skogsutredningens betänkande på en övergripande nivå, sedan följer en sammanfattning av WWFs ställningstagande av de viktigaste föreslagen, därefter följer förklaringar till dessa ställningstaganden, vilket följs av kommentarer på utredningens konsekvensanalys och vi avslutar med några slutord. Även om det finns anledning att ännu mer utförligt kommentera själva underlagen och analysen bakom förslagen har WWF valt att inte göra det i detta remissvar. Vi hoppas att detta förtydligar och underlättar beaktandet av WWFs ståndpunkt avseende utredningens betänkande.

Övergripande

Regeringens kommittédirektiv till utredaren avseende *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen* innehöll målkonflikter och kan ses som en konsekvens av ett hitintills delvis misslyckat politiskt experiment. Konsekvensen blir att både skogspolitiken och aktuella förslag i skogsutredningen idag utgår från;

- Ett okritiskt förhållningssätt till äganderätten där det frivilliga sektorsansvaret inte är tydligt
- Ett otillräckligt beaktande av både variation och nivå hos olika skogsägare avseende vilja och ambition att ta ett ansvar
- Ett otillräckligt förhållningssätt till vetenskap och kunskap om tillståndet i våra skogar
- En oproportionerlig ambition att låta skogen lösa klimatutmaningar som till stor del är ett resultat av ohållbar konsumtion
- En bristande politisk insikt att en hållbar cirkulär svensk bioekonomi till stor del bygger på ett resilient och hållbart skogsbruk som inger förtroende på en internationell marknad
- Ett otillräckligt fokus på att uppfylla EUs regelverk t ex EUs livsmiljödirektiv

Detta i sig har skapat spänningar mellan intressenter i samhället med ökad kritik mot rådande skogspolitik. Så till den grad att kritiken mot svensk skogspolitik och skogsbruk håller på att exporteras till EU och den internationella nivån. I denna kontext förväntade sig regeringen och

dess samarbetspartier att utredningen skulle lämna förslag och göra svåra politiska avvägningar men utan att förändra rådande skogspolitik. Detta har utredningens betänkande inte uppfyllt eftersom förslagen innebär starkt ökat fokus på att stärka friheten under devisen *frihet under ansvar* men utan att stärka ansvaret i motsvarande grad. Dessutom bollar utredningen tillbaka frågor till politiken och tydliggör därmed behovet av ytterligare politiska avvägningar och förtydliganden. Utredningen har lagt förslag som kortsiktigt prioriterar biomassaproduktion före miljö kvalitetsmål och internationella åtaganden. Därmed har utredningen inte lyckats med ett av direktivets huvuduppdrag, som var att identifiera *"Hur ska internationella åtaganden om biologisk mångfald kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi"*.

Betänkandet förhåller sig inte heller till vilka negativa konsekvenser en intensifiering av biomassaproduktion i skogen kan innebära. Utredningen saknade också direktiv att bedöma behovet av att styra en intensifiering av skogsbruket för att minska ackumulerade negativa effekter på landskapsnivå. Symptomatiskt landar betänkandet i ett okritiskt accepterande av Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter* för att höja skogsproduktionen.

Å andra sidan lyfter betänkandet att det också krävs politiska beslut för mer långsiktiga åtaganden för att bevara biologisk mångfald, men utan att precisera vad som åsyftas med kort- respektive långt perspektiv. Man lägger ett ambitiöst förslag om skydd av skog intill och inom fjällnära gränsen, men kompletterar sedan med förslag på modell för frivilligt skydd i övriga Sverige som enligt WWF:s bedömning skulle försvåra skyddet av de mest värdefulla naturområden i ett sammankopplat funktionellt ekologiskt nätverk samtidigt som skyddet skulle bli mer kostsamt för staten.

Sammanfattningsvis finns både positiva och djupt problematiska förslag i betänkandet. Men en övergripande brist med skogsutredningen är framför allt att den grundar sig på en "lappa och laga" politik.

WWF vill speciellt peka på att vi inte delar utredningens påstående att dagens skogspolitik har ett brett stöd. Vi bedömer det som att Sveriges miljöorganisationer men också sociala intressenter är starkt kritiska till rådande skogspolitik. Efter nästan 30 år har devisen *frihet under ansvar* visat sig inte kunna åstadkomma den balans mellan produktion och miljö som man skogspolitiskt eftersträfvade, vilket har varit och är till nackdel för miljön men i förlängningen också för svensk ekonomi.

Utredningen hade inte heller mandat att fullt ut förhålla sig till EUs livsmiljödirektiv. WWF bedömer att skogsutredningens förslag därmed är otillräckliga och sannolikt strider mot EUs krav på ett nationellt system för att bevara arter och livsmiljöer. EU-domslutet den 4 mars (C-473/19 och C-474/19) visar att Sverige inte lever upp i sitt förebyggande arbete för att förhindra skogsbruket negativa miljöpåverkan och domen pekar på bristande kunskapsunderlag samt avsaknad av tydliga myndighetsbeslut. Utredningens förslag möter alltså inte upp mot de krav om ett förebyggande arbete med skydd, arter och hållbart skogsbruk som EU kräver. Sammantaget är det inte sannolikt att skogsutredningens betänkande i sig kommer *"lösa den strid som pågått mellan olika uppfattningar och intressen i skogen de senaste decennierna"*.

Skogsutredningen påtalar behovet av att se dess betänkande och förslag i sin helhet. WWF menar dock att skogsutredningens förslag endast utgör en bristfällig del för att skapa en större helhet. Betänkandet med dess begränsningar belyser enligt WWF ett uppenbart behov av en övergripande utredning av dagens skogspolitik. Inom ramen för en sådan översyn kan skogsutredningens förslag beaktas.

Sammanfattande ställningstagande

WWF avstyrker hela skogsutredningen ifall betänkandet inte ingår i en helhetsöversyn av svensk skogspolitik

Nedan följer en lista som sammanfattar WWFs ställningstagande avseende de viktigaste enskilda förslagen. Förklaringar till dessa ställningstaganden framgår i efterföljande avsnitt.

Förslag som WWF tillstyrker (i vissa fall med förbehåll)

WWF tillstyrker tillägg i Skogsvårdslagen avseende kunskapskrav hos markägare om hänsyn till natur- och kultur-miljövårdens intressen och samt krav om att underrätta om dessa (1.2, 1a§ & 14§, 14.1), men dessa krav måste kombineras med stora insatser från staten och skogsägarintressen för att säkerställa en trovärdig efterlevnad.

WWF tillstyrker förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen (9.9.1)

WWF tillstyrker uppdrag om att analysera representativiteten och konnektiviteten för de skogar som är avsatta för naturvård (9.3)

WWF tillstyrker att i dialog med skogsnäringen, utifrån analys av avsatta skogar avseende representativitet och konnektivitet, föreslå åtgärder för att förbättra representativiteten i områden avsatta för naturvård och konnektiviteten i landskapet (9.3). Detta stöd är förbehållet att en sådan process utgår från behovet att bevara biologisk mångfald regionalt och lokalt, är inkluderande för intresseorganisationer samt sker öppet och transparent gentemot allmänheten.

WWF tillstyrker uppdrag till Skogsstyrelsen och SLU Riksskogstaxeringen att utveckla systemet för uppföljning av den miljöhänsyn som lämnas vid avverkning med avseende på naturvårdskvalitet och långsiktig nytta för bevarande av biologisk mångfald (9.3).

WWF tillstyrker uppdrag om en bristanalys för biologisk mångfald i skogen (9.3), förbehållet att en sådan bristanalys sker objektivt utifrån bevarandet av biologisk mångfald och inte utifrån politiska eller ekonomiska begränsningar.

WWF tillstyrker förslag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket (9.6) under förutsättning att denna rådgivning inte innebär uppmuntran till ökad intensifiering i skogsbruket såsom dikesrensning, skyddsdikning, ökad användning av främmande trädslag eller gödsling.

WWF tillstyrker satsning på skydd av de sista resterna av sammanhängande naturliga skogsekosystem inom och i anslutning till fjällnära gränsen (16.2).

WWF tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen gör en översyn av reglerna om biotopskyddsområden med möjlighet att förstärka detta skydd (10.3.2).

WWF tillstyrker förslaget att undersöka möjligheten för tillfälliga naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd (10.3.4)

WWF tillstyrker förslag att staten bör prioritera skydd på brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden (12.8)

WWF tillstyrker förslag om att försöka finna ekonomiska skatte- eller fondincitament som motiverar skogsägare till formellt skydd samtidigt som intrångsersättning kan sänkas till 100 procent. (10.4)

Förslag som WWF avstyrker

WWF avstyrker att föreslagna lagändringar ska kunna träda i kraft så tidigt som 1 januari, 2022 (1.2, sid 67)

WWF avstyrker tillägg i Skogsvårdslagen att skogsbruk schablonmässigt ska bedömas som pågående markanvändning i den fjällnära skogen (1.2).

WWF avstyrker förslag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) att avverkning eller skyddsdikning tidigast får påbörjas 3 veckor i stället för som idag 6 veckor efter anmälan till Skogsstyrelsen (1.4 & 14.4)

WWF avstyrker förslag om att i förordningen (1998:904) ta bort att anmälan om avverkning, uttag av skogsbränsle eller dikning ska ses som en anmälan för samråd (1.5) eftersom alternativt förslag på föreskrift inte föreligger.

WWF avstyrker förslag om ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen (9.4.1)

WWF avstyrker förslag om en översyn av bestämmelserna om lägsta ålder för förnygringsavverkning, ransoneringsreglerna och brukningsenhet i skogsvårdslagen. (9.5.1)

WWF avstyrker att regeringen ska uttolka Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa. WWF avstyrker därmed den föreslagna politiska hanteringen av ett handlingsprogram (9.10 & 9.11)

WWF avstyrker förslag om att frivilligt formellt skydd ska vara det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd (10.2)

WWF avstyrker att den nationella strategin för formellt skydd görs om utifrån ett frivilligt formellt skydd och anpassas utifrån ett kortsiktigt handlingsprogram med politiska och ekonomiska begränsningar (10.2)

WWF avstyrker förslag om att upphöra med tillståndsplikt för trakthyggesbruk i den fjällnära skogen (15.6)

WWF avstyrker förslag om ett tidsbegränsat formellt områdesskydd (10.3.1)

WWF avstyrker införandet av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn (10.3.3).

WWF avstyrker att 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, upphävs. (12.2)

WWF avstyrker förslag om att upphöra med nyckelbiotopsinventering och -registrering (12.3-12.6)

WWF avstyrker att Sveaskogs mark ska användas i ett markförsäljningsprogram till Naturvårdsverket för ersättningsmark till skogsägare (16.6) vid skydd av skog utan förespråkar att detta sker genom ett markbytesprogram.

WWF avstyrker om förslag om kunskapsunderlag och inventeringar om naturvärden (14.3) utifrån att nyckelbiotopsinventering och -registrering ska upphöra och hur utredningen föreslår att identifierade naturvärden inte ska vara offentlig information. Vidare ifrågasätter WWF att inventering av naturvärden enbart ska ske på fem procent av den produktiva skogsmarken.

Förklaring på ställningstagande avseende de viktigaste förslagen

WWF väljer här att lägga ihop olika förslag som relaterar till varandra under ett fåtal rubriker.

En vetenskapligt förankrad och transparent skogspolitik

WWF tillstyrker förslaget om ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen.

WWF avstyrker att regeringen ska uttolka Sveriges internationella åtaganden om biologisk mångfald och en politik för genomförandet av dessa. WWF avstyrker därmed den föreslagna politiska hanteringen av ett handlingsprogram.

WWF avstyrker att den nationella strategin för formellt skydd görs om utifrån ett frivilligt formellt skydd och anpassas utifrån ett kortsiktigt handlingsprogram med politiska och ekonomiska begränsningar.

En trovärdig politik bör på ett transparent sätt förhålla sig till vetenskap och försök till objektiva bedömningar om tillståndet i samhället och naturen. Politiken kan behöva göra prioriteringar till fördel för vissa intressen och nackdel till andra, men detta måste synliggöras och konsekvenser bedömas. Detta är en viktig grund i vår demokrati. Men idag uppfattar WWF det som att det bland skogsbrukets aktörer men även politiken finns ett motstånd att ta till sig objektiv information från forskning och landets egna myndigheter om den svenska skogens tillstånd. Det finns därmed en risk för att subjektiva uppfattningar får dominera och bli vägledande, vilket vore en allvarlig och oroande utveckling.

Utifrån denna kontext är WWF positiv till skogsutredningens förslag att ett vetenskapligt råd för biologisk mångfald införs som kan vägleda men också granska skogspolitiken. Men det är viktigt att detta råd behåller sin vetenskapliga integritet i bedömningen av tillståndet i skogen och vilka åtgärder som behövs för att bevara biologisk mångfald. På så vis bör det vetenskapliga rådet också ha en viktig roll i att utvärdera rådande skogspolitik och handlingsprogram utifrån vetenskaplig grund och målet att bevara biologisk mångfald. Detta skulle skapa en önskvärd transparens.

Men WWF är starkt kritisk till den föreslagna politiska hanteringen av ett handlingsprogram, det vill säga att sittande regeringar ska prioritera och utforma kortsiktiga handlingsprogram utifrån aktuell budget utan en förankring i en mer långsiktig politik. Detta riskerar att skapa en ryckig och osäker skogspolitik. Vidare delar inte WWF utredningens uppfattning att Sveriges internationella åtagande avseende bevarandet av livsmiljöer och biologisk mångfald enbart ska ses utifrån ett internationellt ansvar. Detta ansvar sträcker sig också till nationell och lokal nivå enligt CBDs vägledningstexter.

Det hade varit mer lämpligt att föreslå att ett vetenskapligt råd med berörda myndigheter tar fram ett underlag utifrån riksdagens beslutade miljömål och som ligger i linje med en vetenskaplig tolkning av våra internationella åtaganden globalt, nationellt och lokalt. Ett sådant underlag skulle sedan kunna ligga till grund för framtagandet av etappmål och förslag på handlingsprogram som aktuell regering får ta ställning till. Det skulle också ge förutsättningar att relatera och utforma mer kortsiktiga handlingsprogram i relation till vetenskapligt baserade långsiktiga behov. Ett sådant förfarande skulle skapa transparens avseende olika politiska ställningstagande utifrån en vetenskaplig grund.

WWF är också kritisk till att utredningen föregår en bedömning av ett vetenskapligt råd om vilka naturtyper som bör prioriteras i ett skyddsarbete och med vilka åtgärder för att nå våra internationella åtaganden. Utredningen anger prioriteringar som ett handlingsprogram ska bygga på såsom att *”skydd av skog bör i huvudsak ske på frivillig grund”* eller att *”naturvårdande skötsel bör vara prioriterat och miljöhänsyn och anpassad skogsskötsel bör vara viktiga inslag”*. Vidare föreslår utredningen vilka geografiska områden och naturtyper som bör räknas in i Sveriges internationella åtagande och som bör styra ett handlingsprogram. Att en utredning på detta sätt styr mot geografier, naturtyper och åtgärder utan en transparent vetenskapligt grundad process är olämpligt och riskerar att bakbinda det vetenskapliga rådet och myndigheter som ska koppla tillstånd, mål och kostnadseffektiva åtgärder som grund i ett handlingsprogram. Detta i sig kan leda till att underminera oberoendet av ett vetenskapligt råd gentemot rådande skogspolitik. Utifrån samma grund är WWF kritisk till förslaget att den nationella strategin för formellt skydd av skog ska revideras utifrån en politisk prioriteringsgrund samt frivilligt formellt skydd (10.2). En sådan bedömning bör inte ske utifrån en utredning utan utifrån bästa vetenskapliga kunskap.

Skydd av sammanhängande skogsekosystem

WWF tillstyrker satsning på skydd av de sista resterna av sammanhängande naturliga skogsekosystem inom och i anslutning till fjällnära gränsen.

WWF avstyrker att Sveaskogs mark ska användas i ett markförsäljningsprogram till Naturvårdsverket för ersättningsmark till skogsägare vid skydd av skog utan förespråkar att detta sker genom ett markbytesprogram.

WWF avstyrker förslag om att upphöra med tillståndsplikt för trakthyggesbruk i den fjällnära skogen.

WWF är positiv till förslaget på satsning att bevara de sista resterna av sammanhängande naturliga skogsekosystem inom och i anslutning till fjällnära gränsen. Vi delar utredningens slutsats att denna sista rest av stora intakta naturliga skogsekosystem är unik inom EU. Ett skydd skulle innebära ett bevarande av en mosaik av intakta ekosystem som tillåter naturliga processer som översvämning, stormar och skogsbränder vilket medger en dynamik i skapandet av livsmiljöer för biologisk mångfald men utan att ekosystemen som sådana går förlorade. Av olika skäl är detta inte möjligt i andra delar i landet och därför är det viktigt att påpeka att detta inte kan tas som inteckning för behovet av ambitiösa skydds- och bevarandeinsatser av livsmiljöer och arter i övriga Sverige.

WWF stödjer också att de större skogsägarna frivilligt fortsatt ska skydda dessa skogar utan att staten går in med finansiell ersättning. WWF anser dock att förslag om att erbjuda markägare ersättningsmark genom ett markförsäljningsprogram avseende Sveaskogs markinnehav i stället borde utformats som ett markbytesprogram i likhet med tidigare ESAB-program. WWF motsätter sig att staten (Naturvårdsverket via miljödepartementet) ska ge staten ekonomisk ersättning (statligt ägda Sveaskog) för skydd av dessa skogar. Det motverkar en kostnadseffektiv förvaltning. I stället bör statens ägardirektiv till Sveaskog ändras så att detta markinnehav primärt används för att stärka skyddet och restaurering av naturvärden i Sverige.

WWF håller med om att tillståndsplikten för avverkning av fjällnära skogar inte kan tas bort. Utredningen föreslår dock att detta ska ske när de skyddsvärda skogarna har erhållit ett formellt skydd, men vi vill lyfta behovet av att en slopad tillståndsplikt utreds separat. Och WWF är emot hur ett hyggesbruk nu ska ses som *”pågående markanvändning”* i lagstiftningen i fjällnära skog. Trakthyggesbruket har endast i undantagsfall förekommit i denna region och att då utgå från att

detta är "pågående markanvändning" trots att skogen aldrig avverkats med hyggen är inte logiskt. Detta hänger ihop med det vidare problemet om hur staten införlivar nya skogsmaterial och metoder i "pågående markanvändning". Detta förhållningssätt underminerar förtroendet för skogspolitiken.

Det formella skyddet

WWF avstyrker förslag om att frivilligt formellt skydd ska vara det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd.

WWF avstyrker att den nationella strategin för formellt skydd görs om utifrån ett frivilligt formellt skydd och anpassas utifrån ett kortsiktigt handlingsprogram med politiska och ekonomiska begränsningar.

WWF avstyrker förslaget om ett tidsbegränsat formellt områdesskydd.

WWF avstyrker införandet av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn.

WWF tillstyrker förslaget att Skogsstyrelsen gör en översyn av reglerna om biotopskyddsområden med möjlighet att förstärka detta skydd.

WWF tillstyrker förslaget att undersöka möjligheten för tillfälliga naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd.

WWF tillstyrker förslag att staten bör prioritera skydd på brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden.

WWF anser att det primära sättet att arbeta med formellt skydd ska utgå från myndigheters prioriteringar och initiativ och vi är starkt kritiska till utredningens förslag att frivilligt formellt skydd ska vara det huvudsakliga arbetssättet för formellt skydd. Denna modell har testats och visat sig vara mer kostsam och försvåra att de mest värdefulla områdena skyddas i ett ekologiskt sammanhängande nätverk. WWF är inte emot att ett sådant frivilligt formellt skydd kan ingå som ett av många verktyg i myndigheternas verktygslåda, men det bör inte vara det huvudsakliga arbetssättet. Majoriteten av markägare är positiva till formellt skydd enligt undersökningar och utredningens analys är bristfällig då man bortser från andra alternativa förändringar som skulle kunna utvecklas i skyddsarbetet för att förbättra markägares inställning till formellt skydd.

WWF menar att en stor anledning till kritiken avseende det formella skyddet är otillräcklig statlig finansiering och kapacitet hos myndigheter vilket leder till frustrerade markägare som får vänta på inträngsersättning.

Skyddet av de sista stora intakta fjällnära skogslandskapen kan inte heller tas som intäkt för att sänka ambitionen att formellt skydda och restaurera skogliga livsmiljöer i övriga delen av landet. Detta skulle försvåra för Sverige att nå mål i EUs biodiversitetstrategi om ekologiskt, funktionella sammanhängande nätverk av livsmiljöer och uppfyllandet av EUs art- och habitatdirektiv. Den största artrikedomen finns i södra Sverige men även den lägsta nivån av skydd. Enligt miljö kvalitetsmålen har det hela tiden varit fokus att öka skyddet nedan den fjällnära gränsen. En omvänd strategi skulle få mycket negativa konsekvenser på artbevarande och möjligheter att uppnå det antagna målet om att "arter ska kunna fortleva i långsiktig livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation". Som redan påtalats måste det skapas vetenskaplig transparens om behovet av att skydda och restaurera skogliga naturtyper för att bevara biologisk mångfald och i vilken mån aktuell skogspolitik beaktar detta objektiva behov. Denna transparens är en viktig demokratisk grundpelare.

Betänkandet lägger ett antal förslag på uppdrag och utredningar om hur det formella skyddet kan utvecklas. Det är av stor vikt att fortsatta utredningar inte kompromissar och nedvärderar bevarandet av den biologiska mångfalden utifrån kortsiktiga politiska ställningstaganden/överväganden snarare än vetenskaplig grund.

WWF är positiv till en översyn av reglerna om biotopskyddsområden med möjlighet att förstärka detta skydd, men är skeptisk till förslaget om ett tidsbegränsat formellt områdesskydd. Redan idag går det att teckna naturvårdsavtal på så kort tid som ett år. Det är svårt att se att det finns något större behov av andra korta tidsbegränsade skyddsmodeller och det kan också riskera att nya modeller ger ett sämre skydd.

WWF stödjer inte införandet av naturvårdsavtal för förstärkt hänsyn utifrån dagens situation. Mycket av den hänsyn som krävs vid skogliga åtgärder bör ligga inom ramen för det "frivilliga sektorsansvaret" och "allmän hänsyn" i miljöbalken. Då staten hitintills valt att inte förtydliga dessa nivåer, är det svårt att se hur detta skulle tillämpas. Dessutom saknas idag trovärdig uppföljning av lämnad hänsyn som riskerar att bli icke-funktionell och kortsiktig. Det är av stor vikt att inte förlora syftet med ett skydd, dvs bevarandet av livsmiljöer för skogens arter men även ekosystemens funktioner och tjänster. Det krävs med andra ord en definierad tydlighet från staten innan detta kan diskuteras som ett alternativ.

WWF stödjer att undersöka möjligheten för tillfälliga naturvårdsavtal i avvaktan på beslut om formellt skydd men det är av vikt att detta inte leder till förhöjda kostnader. Det är också viktigt att tillräckligt med resurser avsätts så att myndigheter kan arbeta snabbare med områdesskydd vilket då kan göra sådana avvaktansavtal överflödiga.

WWF instämmer också till att staten bör ta ansvar för brukningsenheter med stor förekomst av utvecklade naturvärden. Det görs redan idag men kan förstärkas ytterligare. Dock bör fokus ligga på enskilda privata skogsägare. Men här finns återigen ett tydligt behov av att staten fastställer gränsen för vad som ryms inom ramen för det "frivilliga sektorsansvaret". WWF anser det rimligt att staten har en förväntan att alla skogsägare frivilligt bör avstå en andel av sitt markinnehav för skydd utan ersättning. En möjlig nivå på statlig förväntan av frivilliga avsättningar per fastighet bör kunna ligga på 10 procent. WWF vill speciellt peka på att staten i en sådan förväntan inte bör skilja mellan certifierade och icke certifierade markägare. Det skulle vara att diskriminera mellan markägare avseende ett "frivilligt sektorsansvar".

Utredningens förslag att försöka finna ekonomiska skatte- eller fondincitament som motiverar skogsägare till formellt skydd samtidigt som intrångsersättning kan sänkas till 100 procent är bra. Men samtidigt framhåller utredningen att skogsägare tillsvidare fortsatt ska erhålla 125 procent av marknadsvärdet i intrångsersättning vilket WWF anser är problematiskt. Att Naturvårdsverket sedan 2010 har betalat cirka 1,2 miljarder kronor enbart för den förhöjda intrångsersättningen försämrar möjligheten till formellt skydd och risker att skogar med naturvärden avverkas. Det försvårar också Sveriges möjlighet till att nå våra internationella åtaganden såsom artskyddet i enlighet med EUs art- och habitatdirektiv. Ett påslag på 25 procent kan eventuellt även strida mot EUs regler mot statsstöd då det inte bidrar till ett mål av unionsintresse utan främst är avsedd att gynna enskilda markägare. WWF vill dock poängtera att det sker en korrekt marknadsmässig värdering så att markägare fullt ut kompenseras utöver det som kan förväntas ingå i ett "frivilligt sektorsansvar".

Utredningen hade också kunnat inkludera förslag om att koppla berättigandet av ekonomiska incitament till krav på skogsbruksplan och transparens avseende frivilliga avsättningar. Utredningen kunde ha lagt fram förslag för att motivera skogsägare att redovisa sina frivilliga avsättningar som skulle kunna möjliggöra en bedömning av deras bidrag till grön infrastruktur

och uppnåelse av miljömål och internationella åtaganden. Skogsbruksföreträdare har gjort det tydligt att man inte önskar ha ett system där markägare tvingas att redovisa sina frivilliga avsättningar. Och den statistikinsamling samt möjlighet till frivillig inrapportering som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har lagt fram kommer sannolikt endast till del lösa frågan om bristfällig transparens avseende frivilliga avsättningars geografiska läge, varaktighet och naturvårdskvalitet. Vidare hade utredningen kunnat lyfta förslag om att utreda möjligheten till en naturvårdsfond som finansieras av skogsbrukets aktörer.

Kunskap om naturvärden

WWF avstyrker förslag om att upphöra med nyckelbiotopsinventering och -registrering.

WWF avstyrker om förslag om kunskapsunderlag och inventeringar om naturvärden samt naturmiljöbeskrivningar.

En bra kunskap och transparens om naturvärden i skogen är en grundförutsättning för ett kostnadseffektivt skyddsarbete men också för att skapa en bred legitimitet i samhället. Detta beaktas inte tillräckligt av utredningen. Det finns en förväntan från staten att certifieringssystem ska bidra till att uppnå miljömål och internationella åtaganden. Men en fungerande trovärdig certifiering i Sverige som ska värna om skyddet av värdefulla skogar bygger på att det formella, det vill säga politiken, tar sin del av ansvaret. En bra kunskap och transparens om naturvärden i skogen är en grundförutsättning för ett kostnadseffektivt skyddsarbete men också för att skapa en bred legitimitet i samhället.

Utredningens bedömning och förslag att upphöra med välbeprövad och fungerande nyckelbiotopsinventering och -registrering för att ersättas med en oprövad naturvärdesinventering och en för allmänheten ej tillgänglig registrering av naturmiljöbeskrivningar är inte rätt väg att gå. WWF anser att detta är kostnadsineffektivt och att den juridiska grunden att ta bort registreringen kan ifrågasättas. En avregistrering av nyckelbiotoper innebär att naturvärden riskerar att gå förlorade då tidigt identifierade nyckelbiotoper och objekt med naturvärden inte registrerades med vad skogsutredningen kallar för "objektiva fynd". Detta vore en förlust för biologisk mångfald och att kasta bort tidigare statligt finansierade inventeringsresultat skulle innebära ett slöseri med skattebetalarnas pengar. Detta kan också komma att få konsekvenser för andra nationella inventeringar om ingen bedömning får göras till exempel för ängs- och betesmarksinventeringen, våtmarksinventeringen eller inventeringar av kultur- och fornminnen.

WWF uppfattar utredningens förslag som att inventering och upprättande av naturmiljöbeskrivningar också enbart ska ske på fem procent av den produktiva skogsmarken. På resterande 95 procent ska markägaren ha eget fullt ansvar för att inventera natur- och kulturmiljövärden i den utsträckning som behövs för att leva upp till lagens krav. Det utredningen inte alls beaktar är i vilken mån enskilda privata skogsägare idag har förutsättningar för att ta detta ansvar. Två tredjedelar av enskilda skogsägare är idag inte anslutna till en skogsägarorganisation som skulle kunna ge stöd i att ta ett sådant ansvar. Och skyddsvärda livsmiljöer och arter förekommer inte enbart på fem procent av den produktiva skogsmarken.

Utredningens förslag uppfattas som att den nya modellen med naturmiljöbeskrivningar och registrering av dessa endast kommer finnas tillgänglig för berörd myndighet och skogsägare. En sådan icke-transparens skulle enligt WWF:s bedömning allvarligt undergräva trovärdigheten avseende statens arbete med identifiering och värnande om skyddsvärda skogar.

WWF ställer sig också frågande till om undanhållandet av skattefinansierad miljöinformation till allmänheten är förenligt med Århuskonventionen. Detta skulle kunna underminera svensk skogspolitikens trovärdighet hos andra intressenter samt försvåra för trovärdig certifiering i Sverige. En skogscertifiering som strävar efter ett brett stöd av samhällets intressen bygger på att objektiv information om naturmiljöer finns tillgänglig som kan relateras ned till fastighets- och beståndsnivå. Förutsättningarna för detta håller på att undergrävas.

Betänkandet innehåller dock också bra förslag som kan stödja framtagandet av ett objektivt kunskapsunderlag i arbetet med skydd av livsmiljöer såsom förslag om bristanalys samt representativitet och konnektivitet för de skogar som är avsatta för naturvård.

Sammantaget kan WWF inte tolka detta på annat sätt än att förslagen skulle bidra till att osynliggöra skogliga naturvärden, vilket är oacceptabelt. Utredningens förslag avseende både inventering av naturvärden, upprättandet av naturmiljöbeskrivningar samt registrering av dessa måste ses över i sin helhet för att säkra ett brett samhällsstöd.

Skogsvårdslagen och Miljöbalken

WWF avstyrker att föreslagna lagändringar ska kunna träda i kraft så tidigt som 1 januari, 2022.

WWF avstyrker tillägg i Skogsvårdslagen att skogsbruk schablonmässigt ska bedömas som pågående markanvändning i den fjällnära skogen.

WWF avstyrker förslag om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096) att avverkning eller skyddsdikning tidigast får påbörjas 3 veckor i stället för som idag 6 veckor efter anmälan till Skogsstyrelsen.

WWF avstyrker förslag om att i förordningen (1998:904) ta bort att anmälan om avverkning, uttag av skogsbränsle eller dikning ska ses som en anmälan för samråd.

WWF avstyrker att 4 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, SKSFS 2013:3, upphävs.

WWF tillstyrker tillägg i Skogsvårdslagen avseende kunskapskrav hos markägare om hänsyn till natur- och kultur-miljövårdens intressen och samt krav om att underrätta om dessa, men dessa krav måste kombineras med stora insatser från staten och skogsägarintressen för att säkerställa en trovärdig efterlevnad.

Utredningen lägger ett antal förslag på ändringar i miljöbalken och skogsvårdslagen. Flera av dessa lagändringar bygger dock på att förändringar i tillämpning, införande av skydd och att ett bättre kunskapsunderlag redan finns på plats. Utredningen föreslår att lagändringar ska införas till den 1 januari 2022 det vill säga innan många förutsättningar för en trovärdig tillämpning kan säkerställas. Detta är en ordning som WWF motsätter sig, då det skapar en stor osäkerhet innan ett mer holistiskt system finns på plats, med risk för att naturvärden fortsatt kommer till skada.

Vi väljer här att lyfta några exempel på lagförslag som vi anser är problematiska och/eller behöver synkroniseras med andra kompletterande åtgärder;

- Ett krav i skogsvårdslagen att skogsägare ska underrätta Skogsstyrelsen om natur- och kulturvärden samt hänsyn vid anmälan om föryngringsavverkning är bra men måste föregås av omfattande insatser från staten, skogsföretag och skogsorganisationer att

bygga upp ett system som på ett tillförlitligt sätt kan säkerställa lagefterlevnaden hos verksamhetsutövaren avseende att bedöma och värna om naturvärden.

- Att ta bort samrådspunkt i skogsvårdsförordningen (1998:904) utifrån att samrådspunkt föreligger enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1.5, sid 74) kan först ske när föreskrifter, allmänna råd och vägledning har tagits fram som kan tydliggöra och stödja skogsägare om vilka åtgärder som bör omfattas av samråd. Utredningen har inte heller lyckats klarlägga vad en sådan förändring får för konsekvenser för timmerförordningens regler.
- WWF motsätter sig generellt förslagen att ta bort nyckelbiotoper från den statliga verktygslådan. Vi ser allvarligt på förslaget att ta bort samrådspunkt avseende nyckelbiotoper och genomföra en avregistrering av nyckelbiotoper. Det måste säkerställas att det finns ett fungerande system på plats som säkerställer efterlevnad av miljöbalken och EUs livsmiljödirektiv avseende undvikande av skada på skogliga naturvärden och arter.
- WWF anser inte att Skogsvårdslagen bör ändras så att dagens trakthyggesbruk och därtill hörande åtgärder ska ses som pågående markanvändning i fjällnära skogar. Detta är en konsekvens av den flytande hantering av begreppet ”pågående markanvändning”.
- WWF ställer sig kritisk till förslaget om ändring av sex till tre veckorsregel i skogsvårdsförordningen avseende avverkningsanmälningar (se även under rubrik Kunskap om naturvärden). Vidare kan en sådan regel inte införas innan det finns system som stödjer att skogsägare har kunskap om naturvärden och hänsyn till dessa samt rapporterar in detta på ett tillförlitligt sätt. Först då borde det vara aktuellt att överväga kortare beslutstid avseende avverkningsanmälningar. WWF menar också att införandet av tre veckorsregel kan vara oförenligt med Århuskonventionen då förutsättningarna för överklagande av beslut i princip omöjliggörs.

Ökad tillväxt

WWF avstyrker förslag om ett nationellt mål för hållbar tillväxt i skogen.

WWF tillstyrker förslag om rådgivning för produktion, naturvårdande skötsel, miljöhänsyn och klimatanpassning i skogsbruket (9.6) under förutsättning att denna rådgivning inte innebär uppmuntran till ökad intensifiering i skogsbruket såsom dikesrensning, skyddsdikning, ökad användning av främmande trädslag eller gödsling.

Skogsutredningen var redan från början bakbunden av direktiven att öka tillväxten och biomassaavgiften från den svenska skogen. Denna politiska förväntan leder till att utredningen ”kortsiktigt” åsidosätter nationella miljömålen *Levande skogar* och *Ett rikt växt och djurliv* samt internationella åtaganden och regelverk. Det är något som WWF är starkt kritisk till. Det är också allvarligt att utredningen okritiskt förhåller sig till dagens skogsbruk och produktion med dess konsekvenser och vad en ökad intensifiering kan innebära. Betänkandet saknar här en ekosystembaserad analys. Man fäster inte vikt vid den kritik som framförts avseende förslag till kontroversiella produktionsmetoder i Skogsstyrelsens rapport *”Skogsskötsel med nya möjligheter”* och lutar sig mot denna för att visa på möjligheten att öka produktionen i skogen. Intensifierande och produktionshöjande åtgärder riskerar att ytterligare underminera förutsättningarna för biologisk mångfald och våra skogars resiliens.

WWF anser snarare att vi behöver variera och klimatanpassa vårt skogsbruk för att både skapa en långsiktig säkrare produktion samt multifunktionella skogar som har förmåga att leverera fler värden än enbart biomassa. WWF uppskattar att en sådan klimatanpassning kommer leda till en långsiktig säkrare produktion men minskad uttagspotential av biomassaavolym från skogen. Skillnaden mellan synen på skogen och dess roll i förhållande till vår konsumtion är idag så stor

mellan intressenter att WWF tror att det kommer vara mycket svårt att nå konsensus om ett nationellt mål för ökad tillväxt av skogsbiomassa inom ramen för ett nationellt skogsprogram så som utredningen föreslår. WWF föreslår i stället en mer förutsättningslös process om skogens framtida produktion för att skapa en större transparens avseende argument och fakta bakom intressenters ståndpunkter. Vi vill också väcka frågan om inte ett statligt mål för ökad tillväxt kan leda till minskad frihet i brukandet för skogsägare.

WWF motsätter sig inte rådgivning om skogsproduktion så länge detta inte ytterligare tänjer på gränserna avseende vad som ingår i "pågående markanvändning" och underminerar biologisk mångfald och skogens långsiktiga motståndskraft. Men skogsutredningens brister i sin analys avseende möjliga målkonflikter och de dubbla budskap som Skogsstyrelsens rådgivning kan komma att leda till då man även ska ge råd om naturvårdsåtgärder och ett klimatanpassat skogsbruk. Istället för att fokusera på ökad produktion av biomassa, anser WWF att en rådgivningsinsats om produktion bör ske utifrån ett brett värde- och riskperspektiv inom ramen för bevarandet av biologisk mångfald.

WWF invänder mot utredningens förslag om en översyn av skogsvårdslagen med målsättning att sänka lägsta ålder för förnygringsavverkning (LÅF), och borttagande av ransoneringsregeln för att öka flexibilitet och produktion. Utifrån ett bevarandeperspektiv skulle en sådan utveckling sannolikt behöva kompenseras med skyddsåtgärder vilket skulle förstärka trenden på ett alltmer tudelade skogslandskap. Förslaget läggs fram utan att ta höjd för hur åldersfördelningen i skogen under senaste 30 åren blivit alltmer tudelad i Svealand och Norrland. Skog i åldern 80 till 120 år har där minskat med 50 procent sedan 1985. Visserligen är det ett tecken på att nuvarande regelverk i princip inte fungerar och att en hållbar skogshushållning har åsidosatts under decennier. Men WWF menar att det inte kan tas som intäkt för att ytterligare försvaga regelverken.

Vidare saknas evidens för att en sådan försvagning kan leda till att *"minska trycket på att avverka skogar med höga naturvärden om avverkning i stället kan styras om till bestånd med lägre naturvärden"*. Detta styrs i stor del av marknaden idag, det vill säga tillgång och efterfråga, och utredningens antagande bör bedömas som en gissning. Ett uppdrag på översyn av LÅF och ransoneringsregler borde snarare ha som målsättning att skapa åldersmässigt balanserade skogslandskap än att som nu föreslå att förstärka polariseringen i skogslandskapen, där majoriteten av skogen utgörs av yngre skog och endast en liten del utgörs av gammal skog.

Synpunkter på konsekvensanalysen

WWF anser att konsekvensanalysen saknar objektivitet, djup samt exkluderar en rad viktiga aspekter. Det är ett principiellt problem när konsekvensanalyser i utredningar vinklas för att stödja förslag i stället för att kritiskt förhålla sig till förslagen.

Utredningen gör en rad subjektiva antaganden såsom att lagda förslag kommer minska polariseringen, att skogsägarorganisationer kommer att ta ett stort ansvar för en framgångsrik implementering av frivilligt formellt skydd, att en integrering av produktionshöjande åtgärder och att föreslagna åtgärder för miljön bedöms ha stor positiv effekt för biologisk mångfald med mera. Utredningen borde i sin analys tydligare ha angivet när det föreligger evidens för uttryckta ståndpunkter i utredningen och när dessa mer bygger på utredarens egna bedömningar.

WWF ifrågasätter också att klimatfrågan vävs samman med biologisk mångfald i konsekvensanalysen. Klimatfrågan är lika mycket en konsumtions- och ekonomisk fråga som en

miljöfråga. Utredningens sätt att hantera detta leder till att konsekvensanalysen avseende vikten av biologisk mångfald späs ut, det vill säga ges otillräckligt med utrymme och djup.

WWF noterar också att utredningen har tagit stöd av vissa särintressen men inte andra - *"...konsekvensutredningen har utredningen tagit hjälp av sina experter som bistått med statistik, uppgifter om kostnader, med mera. Bland experterna finns företrädare för bland andra Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, länsstyrelserna, LRF, Norra Skog och Sveriges Jordägareförbund. Utredningen har även begärt in uppgifter från Sveaskog och Statens fastighetsverk..."* - Detta i sig kan ha medfört en skevhet i konsekvensanalysen till förmån för vissa särintressen vilket kan upplevas som mindre balanserat gentemot andra intressen.

Som redan påtalats delar WWF inte utredningens förhållningssätt till förslag på åtgärder som finns i Skogsstyrelsens rapport *Skogsskötsel med nya möjligheter*. Utredningen bortser från de miljömässiga, sociala men också ekonomiska riskerna med en ökad intensifiering i skogen.

Utredningen förhåller sig inte till om betänkandet är förenligt med EU politik och regelverk och eventuella konsekvenser av detta. Visserligen låg det inte inom ramen för utredningen att i förslag förhålla sig till artskyddet inom EUs livsmiljödirektiv, men det hade varit lämpligt att förhålla sig till detta i konsekvensanalysen.

Enligt WWF borde utredningen i sin analys mer belyst de negativa konsekvenser som en total omdaning av arbetet med formellt skydd kommer innebära genom ett frivilligt formellt skydd. Utredningen medger att bland annat Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket och länsstyrelser har lyft sin oro med en sådan skyddsmodell och trots beprövad erfarenhet väljer utredningen att lyfta fram riskerna som "potentiella". Trovärdigheten i konsekvensanalysen stärks inte utav att utredningen tror att *"att det inte är givet att de problem som finns i dag kommer bestå i det nya systemet"*.

Utifrån samma grund bedömer WWF att utredningen överskattar kunskapen och intresset bland skogsägare och ombud att kunna redovisa naturvärden och hänsyn till dessa vid avverkningsanmälningar. Ingen konsekvensanalys föreligger om möjligheterna att förverkliga detta ansvar. Utredningen verkar här vilja överföra ett ansvar på certifieringen att vara en del i att säkra ett sådant ansvar trots att man samtidigt lägger förslag om att stoppa inventering och registrering av nyckelbiotoper som underminerar certifieringens möjligheter. Utredningen är därmed inte konsekvent i sitt förhållande till certifieringen. WWF delar inte utredningens bedömning att de samhällsekonomiska kostnader som uppstår när nyckelbiotoper avregistreras kommer att "neutraliseras" av en icke utprövad och icke transparent registrering av naturmiljöbeskrivningar som dessutom endast bedöms täcka fem procent av skogsmarken. Utredningen har inte lyckats vara tillräckligt lyhörd för den kritik som har framförts.

Vidare missar utredningen att vår skogsindustri är beroende av en internationell marknad där trovärdighet och hållbarhet är hårdvaluta. Att lyckas bevara den biologiska mångfalden är en förutsättning för att stärka både industrins konkurrenskraft och Sveriges globala roll i en hållbar cirkulär bioekonomi.

Utredningen förhåller sig inte alls till att kunskapsunderlag om naturvärden endast föreslås vara tillgängligt för markägare, ombud och myndigheter. WWF anser att det är viktigt att miljöinformation finns tillgänglig för allmänheten - inte minst för att leva upp till Århuskonventionen. Detta är särskilt angeläget ifall skattemedel används för en inventering och registrering av naturmiljöbeskrivningar. Vidare skulle en icke transparens avseende naturvärden skapa svårigheter för en trovärdig certifiering, riskera att öka polariseringen och ytterligare underminera förtroendet för svensk skogspolitik.

Utredningen har inte beaktat konsekvenser avseende allmänhetens och intresseorganisationers möjlighet till information och överklagansrätt enligt Århuskonventionen. De förslag som skogsutredningen lägger om avregistrering och icke-transparens avseende miljöinformation samt förkortande i handläggningstid vid avverkningsanmälningar är enligt WWF:s bedömning sannolikt inte förenligt med EU-lag.

Slutord

Skogsutredningen och dess betänkande är en produkt av rådande skogspolitik. En skogspolitik som fortsatt prioriterat produktion före miljön och som idag befinner sig i en ekologisk-, produktions- och trovärdighetskris. Denna politik, som bygger på att staten och skogsbruksaktörerna ska ha ett odefinierat delat ansvar utifrån likställda produktions- och miljömål, har nu 30 år på nacken.

Vi har idag helt nya kunskaper om effekterna av de senaste hundra årens skogspolitik, skogens tillstånd, om effekter av skogsbruksåtgärder men också drivkrafter som påverkar skogsbruket, den biologiska mångfalden samt dess sociala acceptans. Vidare har omvärldens syn på skogen förändrats och vårt inträde i EU har ändrat förutsättningarna bland annat genom nya regelverk att förhålla sig till. WWF menar att utifrån denna nya situation behövs det tas ett helhetsgrepp för att definiera vad skogen kan förse samhället med på ett hållbart sätt, tydliggöra accepterade bruksmodeller, vad som behöver skyddas respektive restaureras, och på vilket sätt. Vi måste förändra ett fragmenterat och kostnadsineffektivt styrsystem. Det är hög tid att se över hela skogspolitiken och i en sådan process kan skogsutredningen vara en del.

För Världsnaturfonden WWF

Peter Westman

Tf Generalsekreterare

Peter Roberntz

Senior Skogsrådgivare