

Skogsstyrelsens hantering av avverkningsanmälda värdekärnor

Denna PM syftar till att vara underlag för en diskussion på skogsavdelningens ALG möte den 6 september 2021.

Sammanfattning

För närvarande får Skogsstyrelsen in många avverkningsanmälningar som berör värdekärnor. Historiskt har omfattningen gått upp och ner, troligen beroende på skogskonjunktur i kombination med någon annan faktor. Just nu gäller det kalkbarrskogar i Jämtland men resonemangen nedan är bredare och handlar allmänt om avverkningsanmälda värdekärnor. Vi bedömer att risken för närvarande är stor att vi får stora förluster av värdekärnor som Sverige har ett utpekat ansvar att skydda.

I PM ges dels en bakgrund till nuvarande förhållanden och en beskrivning av hur Skogsstyrelsens processer kommer in i hanteringen.

Den övergripande slutsatsen som dras är att stora förluster av värdekärnor inte är förenligt med skogs- och miljöpolitiken och att Skogsstyrelsen därför har en skyldighet att verka för minskade förluster.

I den avslutande diskussionen ser vi två olika möjligheter

1. Vi hittar något tillgängligt verktyg som kan fungera effektivt.
2. Vi inser att vi inte har något tillgängligt verktyg som kan fungera tillfredsställande. I så fall bör vi överväga att be regeringen om att få ett.

Bakgrund

Under våren 2021 uppmärksammade processen för kunskapsstöd att stora mängder skogar med höga naturvärden avverkningsanmäls och troligen också skulle avverkas. Det skulle vara allvarligt i förhållande till de skogs- och miljöpolitiska målen. Samtidigt pågick en intern diskussion mellan processerna för kunskapsstöd, tillsyn, områdesskydd och rådgivning där det fanns olika syn på hur situationen skulle hanteras.

Det ledde till att processen för policyutveckling föreslog att frågan borde diskuteras på skogsavdelningens ALG-möte i september. Till mötet borde tas fram ett enkelt underlag med fokus på att beskriva nuvarande situation och hantering inom respektive berörd process. Denna PM är det underlaget. Författarna är medarbetare inom respektive process. Arbetet har hållits ihop av processen för policyutveckling.

Politiska ställningstaganden

Nuvarande skogspolitik utgår från två jämställda mål, ett för miljö och ett för produktion. Målen är ambitiösa medan lagstiftningen är väsentligt mindre ambitiös. För att nå målen förväntar sig staten stora frivilliga insatser från skogsnäringen. Detta sektorsansvar är uttalat delat mellan näring och stat.

Inom miljöpolitiken finns i stort samma anslag som inom skogspolitikerna med ett ambitiöst miljömålssystem och en lagstiftning som är väsentligt mindre ambitiös. Även här förutsätts medborgare, företag och organisationer göra omfattande frivilliga insatser för att målen ska nås.

Genomgående är miljömålen rätt generellt uttryckta, med ett övergripande generationsmål, 16 miljökvalitetsmål som i sin tur har ett antal preciseringar och etappmål. Genom preciseringarna förtydligas innebörden av miljökvalitetsmålen och det miljötilstånd som ska nås. De nuvarande etappmålen gällde till 2020 och ses för närvarande över. Ett av etappmålen, om skydd av områden, har bäring på skog. Här anges att skogar med höga naturvärden ska skyddas från avverkning, primärt genom formellt skydd, men även frivilliga avsättningar är en viktig och central del av målet.

Hur har målen att skydda skogar med höga naturvärden fungerat?

Vid flera tillfällen, främst vid fördjupade utvärderingar av miljömålen, har Skogsstyrelsen utvärderat tillståndet för Levande skogar. Myndigheter och skogsbruket har genomfört många åtgärder för att förbättra tillståndet i skogslandskapet. Ett mycket positivt bidrag till målet är skogsbrukets omfattande frivilliga avsättningar. Staten å sin sida har fortsatt öka det formella skyddet utifrån tilldelade resurser. Men, det pågår en fortsatt utarmning av biologisk mångfald, främst genom avverkning av skogar med höga naturvärden.

Historiskt har mängden avverkningsanmäld skog med höga naturvärden varierat. Under senare decennier har mängden under flertalet år varit låg, men då och då har omfattningen ökat markant. Det förefaller finnas ett samband till skogskonjunkturen. Det är i högkonjunktur med stor efterfrågan på rundvirke som vi ser ökningarna i anmälningar av skogar med höga naturvärden. Men det verkar inte ske i alla högkonjunkturer så det verkar finnas andra krafter som också påverkar beteendet. En sådan kan vara när stora mängder hittills okända värdekärnor identifieras.

En innebörd av det delade sektorsansvaret är att när skogsägarens åtaganden att skydda skog anses bli för stora ska staten kunna gå in och via formella skydd lösa ut ägaren. Statens arbete med formellt skydd av skog utgår från en gemensam nationell strategi, utarbetad av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. På länsnivå finns motsvarande regionala strategier som normalt landar i en turordningslista på objektsnivå.

Det finns även legala möjligheter i Skogsvårdslagen och Miljöbalken att stoppa avverkning i skogar med höga naturvärden. Genomgående finns då också krav på att staten måste betala intrångsersättning. Hitintills har myndigheterna i huvudsak valt att hantera sådana fall via formellt skydd.

Nuvarande förhållanden

De senaste åren har präglats av en närmast exceptionell marknadssituation, kanske mest uttalad under 2018 när svensk skogsindustris alla fyra marknader, för alla fyra produktslagen, peakade samtidigt. Sedan 2014 har den årliga bruttoavverkningen legat stabilt över 90 miljoner m³sk/år, vilket är historiskt unikt. Prognosen för 2020 pekar på dryga 91 miljoner m³sk så någon större nettoeffekt av pandemin är svår att se.

Ovan fjällnäragränsen har länsstyrelsernas inventering resulterat i ca 500 000 ha skog med höga naturvärden. Vidare har skogsutredningen förslagit en omfattande ökning av skydd av fjällnära skog. Parallellt har avverkningsanmälningarna i området ökat dramatiskt. Från normalt drygt 3 500 ha/år, ökade det under 2020 till drygt 14 000 ha. Det har lett till att Naturvårdsverket, berörda länsstyrelser och Skogsstyrelsen bildat en gemensam arbetsgrupp för att hantera situationen. Naturvårdsverket har omfördelat reservatsmedel till området och Skogsstyrelsen har ansökt och fått ytterligare 360 M kr för ersättning till markägare. För närvarande har Skogsstyrelsen ingen brist på medel för intrångsersättningar.

Nedan fjällnäragränsen har Länsstyrelsen i Jämtland inventerat med inriktning mot kalkbarrskogar och identifierat många nya objekt. Markägarna har naturligtvis informerats. Tyvärr ser vi nu samma förhållanden som ovan fjällnära att en oproportionerligt stor andel av värdekärnorna sedan anmälts för avverkning.

Processernas hantering

Kunskapsstöd

Processens uppgift

Kunskapsprocessens uppgift är att erbjuda rätt kunskap, i rätt tid och i rätt form, inom de jämställda skogspolitiska målen produktion och miljö. I uppgiften ingår också att fånga upp och implementera ny kunskap och på så sätt driva på utvecklingen inom myndigheten.

Kalkbarrskogar

Kalkbarrskog är en prioriterad skogstyp enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog innebärande att värdekärnor kan och ska skyddas formellt. Sverige har ett uttalat internationellt ansvar att skydda kalkbarrskog.

Kalkmarkskog med höga naturvärden är en utpekad skogstyp av "Särskilt skyddsvärda mark- eller vattenområden" i 6 § förordningen om områdesskydd enligt Miljöbalken, dvs. de är utpekade som en av flera biotopskyddstyper. Mindre kalkbarrskogar med höga naturvärden kan därför skyddas som biotopskydd, något som görs av Skogsstyrelsen. Större kalkbarrskogar (ofta 20 hektar och större) eller kalkbarrskogar där även intilliggande skog behöver inkluderas, skyddas istället som naturreservat av länsstyrelsen

Inventering och avverkning av kalkbarrskogar

Under 2018 – 2019 genomförde länsstyrelsen i Jämtland en omfattande inventering i syfte att identifiera bland annat kalkbarrskogar med höga naturvärden på den jämtländska kambrosiluren, framförallt kring Storsjön men även norrut förbi Strömsund. Ingen inventering gjordes i de fjällnära skogarna i nordväst utan alla objekt ligger nedan fjällnära.

Inventeringen resulterade i drygt 700 nya, registrerade värdekärnor med höga naturvärden (klassade som värdekärna 1 resp. värdekärna 2). 349 av dessa värdekärnor, motsvarande 2 580 hektar, var kalkbarrskog. Utöver dessa finns tidigare kända områden.

Länsstyrelsen i Jämtland gjorde under hösten 2020 en första sällning av de nyfunna värdekärnorna och valde ut 45 st med allra högst prioritet för skydd. En handfull av dessa lämnades vidare till Skogsstyrelsen, då biotopskydd bedömdes vara en lämplig skyddsform. Under hösten 2020 skickades även information ut till berörda markägare, vilket resulterade i att ett stort antal värdekärnor avverkningsanmälades. En analys av Länsstyrelsen våren 2021 visade att 18 av de 45 toppobjekten var avverkningsanmälda och att åtta stycken redan avverkats.

Motsvarande analys på övriga värdekärnor, alltså utöver de 45 högst prioriterade, har inte gjorts vilket innebär att det högst troligt finns fler anmälda och avverkade objekt. Länsstyrelsen är orolig för att kanske 1/3 av värdekärnorna kan gå förlorade, vilket vore allvarligt.

Skogsstyrelsens hantering

Merparten av dessa avverkningsanmälningar inkom under en period där Skogsstyrelsen inte hade några medel för formellt skydd nedan gränsen för fjällnära skog, till följd av ersättningskravet för nekade tillstånd ovan fjällnära. Distriktets personal var också i stort uppbunden med fjällnära-ärenden. Distriktet hade därför varken medel eller personalresurser att initiera några områdesskydd.

Vid denna period rådde också otydligheter kring hantering av samråd enligt 12:6 MB. Ingen av avverkningarna verkar ha tagits upp för samråd enligt 12:6. Ingen av dessa avverkningsanmälningar har belagts med avverkningsförbud enligt 12:6, men för någon eller några enskilda har förbud mot viss avverkning beslutats upp till intrånget.

I vårändringsbudgeten 2021 fick Skogsstyrelsen särskilda medel för ersättning ovan fjällnära, vilket frigjorde medel till formellt skydd nedan gränsen för fjällnära och det ordinarie skyddsarbetet kunde återupptas.

Jämtlandsdistriktets tilldelning för områdesskydd räcker dock inte på långa vägar för att skydda de avverkningsanmälda värdekärnor som ännu inte avverkats. Att ta emot en ökad tilldelning är svårt att göra på kort sikt då mycket av distriktets personal är bunden till arbetet i fjällnära.

Överhuvudtaget är omfördelning av områdesskyddsmedel för att lösa akuta problem inte en bra lösning utan en närmare analys. Distrikten har sedan tidigare pågående områdesskyddsärenden där ersättning utlovats och ärenden i kö efter det. Tilldelningen av medel styr volymen av områdesskyddsarbete

inom distriktet och därmed har distrikten en personalstyrka dimensionerad i enlighet med detta.

Rådgivning

Processens uppgift

Rådgivningsprocessen hanterar förmedling av beprövad kunskap, information och råd till skogsägare och andra aktörer i skogen. Processen ansvarar även för utveckling och förvaltning av digitala tjänster, bokhandel samt utveckling av metodik och pedagogik för rådgivning.

Rådgivning kopplat till värdekärnor

Skogsstyrelsen har sedan några år ingen möjlighet att ge rådgivning om värdekärnor kopplat till specifika objekt. Eftersom processerna rådgivning och tillsyn ska hållas tydligt åtskilda så kan rådgivning inte ske kopplat till ett pågående tillsynsärende, och det blir objektet från och med att en avverkningsanmälan lämnas in. Den här principen förhindrar inte att rådgivning kan ges innan objektet blir anmält. Men det är ovanligt att det tas initiativ till rådgivning i det skedet. Skulle det ändå ske är vår hållning att ärendet ska hanteras inom någon av processerna uppdrag eller inventering.

Rådgivning kan således endast ske förebyggande och då som generell kunskapsuppbyggnad och attitydpåverkan. I praktiken görs det ganska lite av sådant inom rådgivningsprocessen. Utbildning i naturvärdesbedömning sker löpande, men det är uteslutande som uppdragskurser. Det som görs inom rådgivning är framförallt kopplat till implementering och tillämning av målbilderna för god miljöhänsyn. Målbilderna handlar ju främst om generell hänsyn, men om man kan känna igen och avgränsa hänsynskrävande biotoper så borde man också i de flesta fall kunna se att ett område utgör en värdekärna. Det kan förstås finnas värdekärnor som inte täcks in av de hänsynskrävande biotoper som beskrivs i målbilderna. Hur vanligt förekommande det är har vi dålig kunskap om inom rådgivningsprocessen.

Rådgivning kopplat till målbilderna handlar framförallt om objektvisa dialoger och målbildskalibreringar. Dialogerna har prioriterats ned under senare år och antalet som utförs har minskat stadigt sedan toppåret 2015. Då gjordes det dialoger med knappt 1 700 yrkesverksamma i skogsbruket, medan motsvarande siffra för 2020 är 104. Målbildskalibreringar är större sammankomster som arrangeras i samverkan med skogssektorn. Någon enstaka per år har genomförts under senare år. Regionerna har planer på att öka omfattningen, men känslan är att det är en aktivitet som lever farligt när det blir behov av att göra omprioriteringar.

Tillsyn

Processens uppgift

Processen hanterar ärendehandläggning och tillsyn enligt skogsvårdslagen, miljöbalken och virkesmätningslagen samt kontroller enligt timmerförordningen. Tillsynsarbetet är en viktig del för att få en ökad lagefterlevnad, enhetlighet och rättssäkerhet.

Inledning

Tillsyn är en verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om ett specifikt tillsynsobjekt uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Vid behov kan tillsynen leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.

Tillsynen ska på så sätt bidra till att medborgarnas rättssäkerhet garanteras och skapa ett förtroende för staten.

Tillsynsförvaltningen arbetar ständigt med att utvärdera och analysera konsekvenser av förändringar som kan komma att påverka tillsynsverksamheten. Exempel på detta kan vara domar i olika rättsfall som föranleder oss att omvärdera våra arbetssätt. Som stöd för verksamheten tas fortlöpande olika stödjande dokument fram.

Det arbete som skett under senaste året med koppling till denna PM är främst delar som har bäring på vår hantering av samråd i särskilt känslig naturmiljö. De avgör hur tillsyn bedrivs med avseende på utredning och beslut om förbud i höga naturvärden. Det är väl genomtänkta arbetssätt som ledningen har ansett ska gälla. Ett tydligt uttalande från GD går att läsa i nyheten på Skoogles [Skoogles — Instruktion – Hantering av samråd i särskilt känslig naturmiljö \(svo.local\)](#). I förhållande till dessa arbetssätt agerade regionen inte fel i att underlåta att fatta beslut ovan intrånget på ärendena i Jämtland.

Artskydd är inte direkt kopplat till företeelsen värdekärnor. I tillsynsarbetet har vi att beakta om beslut om artskydd kan vara aktuellt i alla de ärenden det finns förekomst av arter som omfattas av artskyddsförordningen (2007:845), oavsett vilken skogstyp arterna uppträder i.

Beskrivningen av arbetssätt för allsidig utredning av anmälan om avverkning samt ansökan om tillstånd till avverkning (Dnr 2020/623 2021-01-1)

Beskrivningen redogör för hur vi inom Skogsstyrelsen ska utreda en avverkningsanmälan/ansökan som valts ut för att handläggas manuellt. Beskrivningen av hur en utredning bör gå till utgår ifrån de krav förvaltningslagen (2017:900) ställer på oss som myndighet.

I avsnittet om hur utredning och handläggning bör ske när ett område kan omfattas av formellt skydd beskrivs principer för samverkan mellan handläggare för tillsyn och områdesskydd.

I instruktionen för hantering av samråd i särskilt känslig naturmiljö (2021-02-24)

I instruktionen finns beskrivet hur Skogsstyrelsen ska agera i samband med ett samrådsärende enligt 12 kap. 6 § miljöbalken då en verksamhet kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Här beskrivs bland annat syftet med samråd, vårt tillsynsansvar och övergripande vad som är väsentligt att väga in i utredningen av ett samrådsärende.

I instruktion för nytt arbetssätt vid handläggning och tillsyn enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (2021-06-23)

I denna instruktion beskrivs mer detaljerat hur Skogsstyrelsen bör arbeta med ärenden som ska tas upp till samråd, allt från hur valet av ärenden för manuell handläggning görs till hur samrådet genomförs med kommunikation, dokumentation och beslut.

Områdesskydd

Processens uppgift

Processen hanterar bildande och förvaltning av biotopskyddsområden och naturvårdsavtal, vilket bidrar till bevarande av biologisk mångfald och andra miljövärden.

Utgångspunkter

Ett mål med Skogsstyrelsens områdesskyddsarbete är att det ska bidra till att uppfylla EU:s överordnade mål om biologisk mångfald. Målet är att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och därigenom minska förlusten av biologisk mångfald på global nivå. Regeringen har en tydlig ambition att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras, antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar.

Skogsstyrelsens arbete med områdesskydds sker i linje med Nationell strategi för formellt skydd av skog. Strategin utgår från en värdebaserad ansats som innebär att det är mer kostnadseffektivt att skydda befintliga värden än att låta dem gå förlorade och sedan försöka återskapa dem. Inriktningen är att utifrån tillgänglig biologisk kunskap och kunskap om var skogliga värdekärnor finns, åstadkomma ett kostnadseffektivt formellt skydd för de mest skyddsvärda skogarna.

Urval och prioritering

Strategin innehåller en prioriteringsmodell för val av områden som ska skyddas formellt. En poängsättning görs av objektets naturvärden på *beståndsnivå*, dess långsiktiga ekologiska *funktionalitet* och innehållet av nationellt *prioriterade skogstyper*. Poäng ges också för om värdekärnor ligger inom 500 meter från tätort, eller om skyddet av värdekärnan skapar tydliga synergier med andra miljö kvalitetsmål eller allmänna intressen.

Vid bedömningen av naturvärden på *beståndsnivå* är nyckelelement, artförekomster och skogshistorik de viktigaste faktorerna att väga in. En skoglig värdekärna kan ha ett högt beståndsvärde enbart grundat på en av de tre faktorerna, tex förekomst av en stor mängd rödlistade arter. Generellt ska arter från rödlistans högre kategorier värderas högre än de från lägre kategorier.

Stora värdekärnor, kluster av värdekärnor och värdekärnor i värde trakter har störst möjlighet att hysa de mest specialiserade och känsliga arterna även på lång sikt och ska? prioriteras vid områdesurval. Dessa värdekärnor har störst långsiktig *funktionalitet*.

Strategin anger tolv prioriterade *skogstyper*. Det är dels grundat på att dessa miljöer är underrepresenterade i det som skyddats hittills, dels att Sverige i ett internationellt perspektiv har ett särskilt ansvar för att skydda dessa miljöer för att bidra till uppfyllandet av EU:s art- och habitatdirektiv. Kalkbarrskogar¹ är en sådan skogstyp, 9050 näringsrik granskog resp. 9010 taiga, och strategin anger att stora arealer av artrika kalkbarrskogar finns i fyra län, däribland Jämtlands län.

En betydande del av de uppmärksammade värdekärnorna uppfyller ovanstående tre kriterier, dvs de ges minst 6 av 9 möjliga poäng, vilket i de flesta län innebär att de ska prioriteras för formellt skydd.

Akut hot

Utöver utgångspunkten om att de mest skyddsvärda områdena ska ges ett skydd anges i strategin några praktiska prioriteringar för vilka värdekärnor som ska prioriteras för formellt skydd.

En av dessa är akut hotbild mot prioriterat område. Myndigheterna ska i enlighet med strategin arbeta förebyggande genom att tillhandahålla information om värdefulla skogar så att skogsbruket liksom andra aktörer ges möjlighet att ta sitt ansvar för att dessa områden inte anmäls för avverkning eller andra skadliga åtgärder. Antalet områdesskyddsärenden som initieras av avverkningsanmälningar bör härigenom kunna begränsas.

Andelen avverkningsanmälda värdekärnor som Skogsstyrelsen formellt skyddar per år är tämligen konstant och utgör knappt en tredjedel av de områdesskydd Skogsstyrelsen årligen inrättar. Därmed inte sagt att antalet avverkningsanmälda värdekärnor sammantaget minskat.

Samverkan med länsstyrelsen och val av formell skyddsform

Strategin anger att samverkan mellan myndigheterna vid arbetet med formellt skydd av skog ska ske på olika nivåer, såväl på nationell som regional nivå. För ett kostnadseffektivt och funktionellt formellt skydd behövs en god samordning mellan Skogsstyrelsen och länsstyrelsen i valet av formellt skydd och strategin anger några riktlinjer. Några av dessa riktlinjer som i sammanhanget bedöms viktiga är:

Naturresevat på skogsmark ska normalt användas för

- större värdekärnor eller koncentrationer av mindre eller större värdekärnor
- större områden där skyddszoner krävs för att långsiktigt bevara naturvärdena
- områden där viss mängd utvecklingsmark bör inkluderas för att bevara naturvärdena på längre sikt

Biotopskyddsområden ska användas för

¹ Skogstypen kalkbarrskogar är även nyligen föreslagen av Skogsutredningen som en av de skogstyper som är av särskild betydelse för naturvården.

- områden som normalt inte överstiger 20 hektar och som uppfyller biotopskyddskriterierna
- områden som inte kräver skötselplan för förvaltningen
- situationer då prioriterade områden är i behov av ett formellt skydd.

Naturvårdsavtal förutsätter markägarens intresse och samtycke och kan användas för

- områden där markägaren är villig att ta en större del av naturvårdsansvaret själv
- situationer där områden med värdefull skog behöver skyddas men där exakt omfattning och skyddsform behöver utredas närmare

Diskussion

Den kanske viktigaste och enklaste slutsatsen av framställningen ovan är att det föreligger stor risk för omfattande förluster av skog med höga naturvärden. I förhållande till statens uppsatta skogs- och miljöpolitiska mål måste en sådan utveckling ses som allvarlig. Skogsstyrelsen har rimligen en skyldighet att inom sitt uppdrag verka för att skogarna inte avverkas.

Hur Skogsstyrelsen bör göra är däremot en svårare fråga. De olika berörda kärnprocessernas arbeten redovisas ovan. Samtidigt förefaller det som att det samlade utfallet av arbetet inte blir tillfredsställande.

I tidigare perioder med mycket anmälning av värdekärnor har Skogsstyrelsen kunnat kombinera åtgärder inom tillsyn med andra åtgärder, som rådgivning. Operativt kunde vi på så sätt köpa oss tid och i många fall undvika en avverkning av värdekärnan. Den möjligheten är inte längre öppen.

I stort ser vi två olika möjligheter framöver:

1. Vi hittar något annat tillgängligt verktyg som kan fungera effektivt.
2. Vi inser att vi numera inte har något tillgängligt verktyg som kan fungera tillfredsställande. I så fall bör vi överväga att be regeringen om att få ett.

Eller finns det något annat alternativ som vi missat?

Vi vill också påminna om att det brådskar att hitta en lösning. Förlusterna av värdekärnor pågår nu.

Förslag till frågor att diskutera:

- Håller ni med om slutsatserna?
- Hur gå vi vidare? Arbetsgrupp som tittar på alternativ?