

Miljödepartementet
Att. Ruona Burman
103 33 Stockholm

Ert diarienummer: M2007/4113/Na

Stockholm 12 juni 2008

Statskontorets redovisning – Skyddet av Levande skogar

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har inbjudits att lämna synpunkter på Statskontorets rapport 2007:14. Remissen har beretta av ledamöterna Jan Sandström, Johan Bodegård och Börje Pettersson.

Statskontoret har haft uppdraget att lämna förslag som underlättar uppfyllelsen av det gällande miljökvalitetsmålet Levande skogar. Förslagen ska dels grundas på en utvärdering av befintliga naturvårdsinstrument, dels på en utredning om hur statens skogsmark kan bidra till att målet uppfylls. Även andra incitament för att stimulera skogsägarnas medverkan ska övervägas.

Statskontoret kompletterar Miljömålsrådet

Miljömålsrådet har nyligen lämnat sin rapport om utvärderingen av miljökvalitetsmålen, bl.a. Levande skogar, till regeringen. Denna översyn av miljöpolitiken ligger till grund för slutsatser om hur genomförandet av Levande skogar framskrider, men kommer också att utgöra ett underlag för den fortsatta miljöpolitiken.

KSLA anser att utvärderingen av Levande skogar i alltför hög grad kommit att handla om måldiskussioner och endast i liten utsträckning behandlat ändamålsenliga åtgärder och åtgärdsstrategier. Trots att den övergripande slutsatsen måste vara att både staten och näringen fullföljer miljöpolitiken i skogen på ett positivt sätt, finns i näringen en utbredd kritik mot genomförandeåtgärderna och bland skogsägare en reaktion på myndigheternas i vissa fall okänsliga arbetssätt. Enligt KSLA borde näringen ha involverats på ett bättre sätt i Miljömålsrådets utvärdering. Nu är det viktigt att staten utvecklar sin åtgärdsstrategi så att förtroendet för myndigheternas miljöarbete inte riskeras.

Det statliga uppdraget till Statskontoret har visat sig vara framsynt. Rapporten täcker till stor del upp den bristande åtgärdsanalysen i Miljömålsrådets rapport. *KSLA anser att Statskontoret på ett förtjänstfullt sätt belyser möjliga instrument och åtgärder för att göra miljöpolitiken mer flexibel och stärka incitamenten för samarbete och samverkan om miljövärden i skogen.*

Dags för fördjupad utvärdering

Miljömålsrådets utvärdering är dessutom begränsad på så sätt att kvaliteten i det inventeringsunderlag, som ligger till grund för de regionala strategierna, inte belysts. Det har inte ingått i Statskontorets uppdrag att självständigt göra en sådan kvalitetsvärdering.

När grunden för miljöpolitiken i skogen lades för drygt 10 år sedan baserades den på en vetenskaplig analys av hur skogsbruk i ”vardagslandskapet” och riktade insatser genom olika former av områdesskydd kan samverka. Myndigheternas egna inventeringar av värdefulla skogsområden fick bli underlag för delmålet om markavsättningar i Levande skogar och de efterföljande regionala strategierna för formellt skydd av skog. Någon samlad vetenskaplig bedömning av de ekologiska effekterna av den genomförda politiken har ännu inte gjorts. Miljömålsrådet har sålunda i sin utvärdering i huvudsak gjort en kvantitativ uppföljning av måluppfyllelsen, med endast vissa kvalitativa inslag. Mot bakgrund av de omfattande resurser av offentliga och privata medel som satsas i miljömålsarbetet, anser KSLA att det är anmärkningsvärt att man inte försökt göra någon vetenskaplig analys av strategiernas ekologiska effekter. I det fortsatta arbetet med miljökvalitetsmålet bör det därför enligt KSLA göras en fördjupad utvärdering av områdesskyddet som bättre lyfter fram kvalitetsaspekterna.

Trovärdighet och legitimitet i miljöpolitiken skapas genom att arbetssätt och metoder är väl vetenskapligt förankrade. KSLA anser att myndigheterna idag missar mycket av den kompetens och det engagemang som finns i vetenskapssamhället, liksom inom skogsägarnas organisationer och företag. En del av de motsättningar vi idag ser mellan myndigheter och näringsliv i markavsättningsfrågor bottnar i näringsens bristande förtroende för strategiernas vetenskapliga bas och förankring.

KSLA efterlyser en öppnare dialog från statens sida med externa forskare och praktiker kring strategiernas utformning, där centrala begrepp som värdekärna, värdebrakt, skyddsvärd skog m.m. också kan ges en tydlig och förståelig innebörd. Det är viktigt att naturvårdsinstrumenten uppfattas som funktionella verktyg för bevarande av biologisk mångfald på landskapsnivå och att instrumenten samspelar väl med generell hänsyn och andra anpassningar i brukandet. KSLA föreslår att nuvarande arbetsformer för områdesskyddet utvärderas av en vetenskaplig panel, som inte är bunden av de gällande strategierna.

Ett ytterligare sätt att förankra miljöarbetet i samhället kunde vara att skapa ett rullande vetenskapligt program, där det samlade skyddsarbetet kan mätas och följas på landskapsnivå och där de skilda instrumentens effektivitet kan utvärderas. Ett sådant program bör vara administrativt skilt från de ansvariga miljömyndigheterna.

Förslag rörande nuvarande naturvårdsinstrument

När det gäller frågan om hur naturvårdsinstrumenten bättre ska kunna bidra till att uppfylla miljömålen menar KSLA att det hos myndigheterna, trots goda intentioner från regering och riksdag, fortfarande finns en hämmande fixering vid just formen för skyddet. Även Statskontorets utredning visar med önskvärd tydlighet på detta. Hade i stället det ekologiska resultatet och samarbetet mellan ansvariga myndigheter fått stå i fokus för miljökvalitetsmålet kunde den i grunden ointressanta politiska arealfördelningen mellan naturreservat, biotopskyddsområde, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar ha undvikits. För arter och

ekosystem spelar det ingen roll om den ena eller andra skyddsformen används, så länge de faktiska åtgärderna i skogen är förenliga med målsättningen att bevara den biologiska mångfalden.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av den pågående debatten om nya former för naturskydd, menar KSLA att politiken bör skapa större frihet för de berörda aktörerna att välja mellan de olika verktyg som står till buds. Grundtanken i den finska s.k. Metsomodellen, nämligen att tillskapa en dialog mellan myndighet och skogsägare om vad som är skyddsvärda områden, i kombination med nya avtalsformer på frivillig grund, är ett uttryck för en sådan önskvärd flexibilitet. De svenska skogsägarna är dessutom troligen bättre rustade för dialogen än deras finska motsvarigheter mot bakgrund av den omfattande informations- och utbildningsverksamhet om biologisk mångfald som länge bedrivits i vårt land.

KSLA förespråkar att staten eftersträvar frivillighet och söker undvika ultimatum och tvång i det formella skyddet. Parterna bör uppmanas söka samverkan om den skyddsform som passar miljövärde och skogsföretaget bäst. Myndigheten bör också vara lyhörd för att förlägga ett formellt skyddsområde till annan mark när det finns alternativa möjligheter. Markägarnas intresse för långsiktiga avtalslösningar i det formella skyddet i stället för naturreservat skulle sannolikt öka om flexibiliteten i riktlinjerna för naturvårdsavtal förbättras. Nya lösningar för skydd av skog på kort och medellång sikt kan yppa sig med nya, frivilliga avtalsformer

KSLA stödjer annars flertalet av de förslag som Statskontoret lägger för att effektivisera naturvårdsinstrumenten. Det måste råda balans mellan mål och anslag. Otillräckliga resurser både fördröjer måluppfyllelsen och riskerar leda till minskad rättssäkerhet. Handläggningstiderna på länsstyrelserna behöver kortas. KSLA instämmer i att en effektivare måluppfyllelse kräver en väl utvecklad samordning mellan Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Skogsstyrelsen, såväl om prioritering av naturvårdsobjekten som att se till att objekten ryms inom det beslutade arealmålet för Levande skogar. Eftersom arealen nyckelbiotoper är mycket stor är det viktigt att stora nyckelbiotoper och samlingar av nyckelbiotoper kan prioriteras vid samordningen.

Internationellt sett är frivilliga markavsättningar ett ovanligt inslag i naturvårdsarbete. Myndigheterna stimulerar brukarna till att göra frivilliga avsättningar och har också goda möjligheter att påverka valet av områden genom dialog, rådgivning och information. Även om miljömålet innefattar en relevant uppföljning av de frivilliga avsättningarna, är det enligt KSLA angeläget att kraven på avsättningar inte skruvas upp av myndigheterna. De avsättningar som markägarna beslutar om måste få ligga till grund för bedömningen av måluppfyllelsen.

Samhället bör dra nytta av statens skogar

KSLA menar att det är rimligt att staten tar ett särskilt ansvar för samhällets långsiktiga behov på miljöområdet genom att eftersträva att förlägga formellt skyddade områden till den statligt ägda marken, och i övrigt medverka till lösningar genom att tillhandahålla statlig ersättningsmark. KSLA delar i allt väsentligt Statskontorets uppfattningar i redovisningen.

När det gäller ökade markavsättningar på statlig mark ser Statskontoret avtalsuppörelser om frivilliga avsättningar av skyddsvärd skog som ett alternativ till reservatsbildning. KSLA stödjer förslaget, men denna lösning fordrar att den idag låsta arealfördelningen mellan

naturvårdsinstrumenten undanröjs. Frivilliga avtalslösningar bör på motsvarande vis kunna utgöra alternativ till reservat i skogar tillhörande även andra ägarkategorier.

KSLA stödjer också förslaget att vidga möjligheten att få tillgång till statlig ersättningsmark till samtliga kategorier av fysiska och juridiska skogsägare. Förslaget bedöms kunna underlätta för s.k. trepartsbyten. Samtidigt är det viktigt att notera att den existerande möjligheten till ersättningsmark för enskilda skogsägare ännu inte fungerar eller praktiseras på avsett vis.

Övriga rekommendationer och överväganden

KSLA delar uppfattningen att tillämpningen av naturvårdsavtal idag begränsas av rådande riktlinjer. En möjlig högre ersättningsnivå, ändrade skatteregler och mer flexibel avtalstid skulle avgjort bidra till att effektivisera naturvårdsinstrumentet.

Det är också angeläget att stärka de ekonomiska incitamenten för markägare att aktivt medverka till markavsättningar. Ändrade ersättnings- och skatteregler bör övervägas. Beträffande skattereglerna lägger Statskontoret flera intressanta förslag, t.ex. sänkt eller avskaffad realisationsvinst vid marköverlåtelse eller intrång, insättning på skogskonto av ersättningar från naturvårdsavtal och slopat toleransavdrag vid intrångsersättning. KSLA drar i likhet med Statskontoret slutsatsen att det hittills har betalats sig dåligt att producera naturnytta, s.k. ekologiska tjänster, i stället för virkesprodukter och stödjer förslagen på skatteområdet.

Likaså stödjer KSLA förslaget om statlig ersättning även vid markåtkomst med intrångsersättning, eftersom det skulle kunna öka flexibiliteten i arbetet med det formella skyddet och även höja incitamenten för skogsägarnas medverkan.

Slutligen vill KSLA instämma i rekommendationen att Sveaskogs ekoparker bör betraktas som frivilliga avsättningar. Ekoparkerna bidrar kraftfullt till att uppfylla målet om frivilliga avsättningar i Levande skogar.

Sara von Arnold

Sara von Arnold
Preses

Åke Barklund

Åke Barklund
Akademisekreterare