



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

m.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:

m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se
agnetha.alriksson@regeringskansliet.se

Diarienumr. M2020/01926

Stockholm 2021-04-27

Yttrande över Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på *Skogsutredningens betänkande SOU 2020:73 Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen (M2020/01926)*.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien har till uppgift att med stöd av vetenskap och praktisk erfarenhet till samhällets gagn främja jordbruk och skogsbruk samt därtill knuten verksamhet.

Generella synpunkter relaterade till att gällande skogspolitik ligger fast

KSLA konstaterar att Skogsutredningen behandlat ett mycket brett fält av frågor. Mot bakgrund av den tid och de resurser som kunnat disponeras är resultatet imponerande, men samtidigt noterar vi att den uppgift man tagit sig an varit alltför omfattande. I direktiven skriver regeringen ”Skogspolitikens grunder ligger fast”, vilket borde ha begränsat utredningens ambitioner att försöka lösa ”den strid som pågått mellan olika uppfattningar och intressen i skogen de senaste decennierna”. KSLA anser att denna inte kan lösas utan en grundlig utvärdering av gällande skogspolitik, och någon sådan har inte utredningen genomfört. En särskild kommitté inom KSLA föreslog redan 2012 en sådan utvärdering <https://www.ksla.se/wp-content/uploads/2013/02/KSLAT-8-2012-Dags-att-utvardera-den-svenska-modellen.pdf>, men hittills har mycket lite hänt i frågan.

Vi ställer oss därför frågande inför utredningens många slutsatser och förslag som berör centrala delar i skogspolitiken och särskilt de som påverkar eller behandlar avvägningen mellan olika mål och förändring av

KUNGL SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

bevisbördan för att miljöbalkens bestämmelser är uppfyllda. Så genomgripande förändringar som en del förslag innebär bör inte genomföras utan att föregås av en ingående utvärdering av nuvarande skogspolitik samt kvantifiering av förändringarnas samhällsekonomiska effekter.

Vi vill särskilt peka på utredningens slutsats rörande svårigheterna att uppfylla de ambitiösa mål som följer av naturvårdsdirektiven och CBD utan att undanta ytterligare mycket stora arealer produktiv skogsmark från avverkning. Slutsatsen grundas bland annat på myndigheternas rapportering kopplad till Artikel 17 i EU:s art- och habitatdirektiv. Denna baseras i sin tur på antagandet att man inte kan efterlikna de livsmiljöer som är kritiska för arternas överlevnad, inom ramen för ett aktivt brukande av skogen. Detta strider dock mot grunden för gällande skogspolitik, och det saknar även stöd i de bristanalyser i SOU 1997/77 som refereras till. Konsekvenserna av antagandet har blivit mycket stora, varför det är av största betydelse att frågan nu utreds.

KSLA tar däremot fasta på de frågor och förslag som utredningen lagt särskilt fokus på, och koncentrerar därför vårt yttrande till sådant som bedömts problematiskt ur ett äganderättsperspektiv. Vidare vill vi i övrigt peka på några förslag som vi menar entydigt kommer att förbättra respektive försämra möjligheterna att uppnå viktiga samhällsmål.

KSLA:s yttrande har följande underrubriker:

- 1. *Betydelsen av privat äganderätt***
- 2. *KSLA stöder utredningens förslag att stärka äganderätten***
- 3. *Internationella åtaganden i relation till folkrätt och svensk lag***
- 4. *Omarbeta förslag om skydd av Fjällnära skog***
- 5. *Förslag om Viltförvaltning bör genomföras inte utredas***
- 6. *Förslag om Nationell samordnare avvisas***
- 7. *Förslag om vetenskapligt råd är tveksamt***
- 8. *En växande Bioekonomi kan förenas med ambitiösa miljömål***
- 9. *Kunskaper och inventeringsunderlag för natur- och kulturvärden***

1) Betydelsen av privat äganderätt

Kommitténs uppgift har varit att lämna förslag på hur äganderätten till skog kan stärkas, hitta nya flexibla skydds- och ersättningsformer vid skydd av skogsmark samt hur internationella åtaganden om biologisk mångfald ska kunna förenas med en växande cirkulär bioekonomi.

Den redovisning som presenteras avseende de konstitutionella skyddsmekanismerna för äganderätten är korrekt men ofullständig. Det finns fler internationella mekanismer som behandlar skyddet för äganderätten än de utredningen redogör för. Rättigheten är väl etablerad och erkänd i både nationell och internationell rätt.

Utredningen redovisar vad som på en lägsta nivå måste vara uppfyllt för att inte bryta mot grundlagsskyddet. Den anger dock inte vilka funktioner som

KUNGL SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

måste följa med ett fullgott skydd av äganderätten. Utredningen behandlar inte heller skälen till att äganderätten skyddas i svensk grundlag och vilka värden som avses att tillgodoses genom ett sådant skydd. I detta sammanhang vill vi hänvisa till KSLAT 2020/5, som behandlar den privata äganderättens betydelse för de gröna näringarna.

KSLA menar att när det gäller frågan om ersättningsrätt drar utredningen (s. 163) en felaktig slutsats av rättsfallet NJA 2014 s. 332. HD gör en tydlig skillnad mellan skäl som avser bevarande av miljön gentemot skäl som avser att avvärja miljörisker. Denna distinktion får betydelse i domstolens proportionalitetsbedömning, som är starkt influerad av praxis från Europadomstolen. Ett mindre angeläget skyddsskäl, såsom bevarande av (skogs-) miljön ger ökat stöd för en ersättningsrätt gentemot ett starkare skyddsskäl kopplat till att avvärja miljörisker.

KSLA ställer sig även frågande till den tolkning som utredningen gör av begreppet pågående markanvändning som anges i regeringsformen (s. 165). Här vill vi hänvisa till ett yttrande av Lagrådet från 2019 som avsåg föreningsfriheten, och där Lagrådet underkände synsätt som innebär att endast ett lagenligt nyttjande av föreningsfriheten skyddas. Vi framhåller således att grundlagsskyddet för äganderätten gäller oberoende av innehållet i annan lagstiftning.

2) KSLA stöder utredningens förslag att stärka äganderätten

I de delar av direktivet som syftar till att stärka skyddet för äganderätten preciseras vilka särskilda frågor som utredningen skall behandla. Utredningens analyser av dessa frågor är väl genomförda och KSLA stöder därför, i enlighet med förslagen att:

- *öka graden av frivillighet avseende formellt skydd, men initiativ till formella skydd bör kunna tas av både skogsägare och myndigheter*
- *nyckelbiotopsinventeringen upphör, men att behovet av goda kunskaper om naturvärden fortsatt är grundläggande för genomförandet av gällande skogspolitik.*
- *det tydliggörs att det finns en ersättningsrätt vid nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog med därtill lagda förslag som förenklar ersättningsproceduren*
- *vidare utreda system med skattefri ersättning.*

Att förslagen ovan stärker enskild äganderätt är uppenbart. De tar fasta på ökad grad av frivillighet, att åtgärder som myndigheterna medverkat till och som saknat stöd i lag upphör, att en ersättningsrätt som redan slagits fast i domstolspraxis tydliggörs i lagstiftningen, samt att ersättningar vid olika tvångsingrepp från det allmänna undantas från skatteplikt. Andra förslag, som utredningen lägger fram, medför samtidigt en försvagning av äganderätten.

3) Internationella åtaganden i relation till folkrätt och svensk lag

I avsnittet om internationella åtaganden görs en noggrann och fullständig redovisning av de svenska internationella åtagandena relaterade till biologisk mångfald samt de åtaganden som följer av EU-rätten. Samtidigt saknas en problematisering kring folkrättens ställning i svensk rätt. Detta är en brist med tanke på hur den rättsliga verkligheten är beskaffad.

Vilken miljöpolitik som en viss regering väljer att genomföra är inte en fråga om vilka internationella åtaganden som en stat i ett visst hänseende har åtagit sig att följa. Detta är två separata företeelser. Hur en stat väljer att nationellt genomföra sina internationella åtaganden är däremot beroende av folkrättens ställning i den interna rätten. För svensk del krävs att någon ytterligare åtgärd än ratifikation vidtas för att åtagandet ska kunna användas och åberopas inför en domstol eller en myndighet. Alternativet är inkorporering (att göra om en konvention till svensk lag), transformering (att föra in delar av konventionen till svensk lag) eller konstaterande av normharmoni (att den interna svenska rätten redan uppfyller folkrättens krav). Om inte detta sker kan konventionen enbart användas som ett av flera tolkningsunderlag.

4) Omarbeta förslag om skydd av Fjällnära skog

Ett av utredningens huvudförslag är att 525 000 hektar produktiv skog i ett bälte längs fjällkedjan avsätts för naturvård. KSLA delar utredningens syn på delar av fjällskogarna som, i ett europeiskt perspektiv, unika områden opåverkade av intensivt skogsbruk och med ett glest vägnät. Men utredningen har blandat samman bevarande av dessa värden med den mer generella frågan om bevarande av biologisk mångfald. Vidare har man inte tydligt beaktat den stora skillnad avseende bosättningshistorik och långvarigt nyttjande av fjällskogarna som råder mellan Norr- och Västerbottens mer opåverkade fjällnära skog, och å andra sidan Jämtland, Härjedalen och Dalarnas fjällnära skog. Detta har resulterat i att förslaget antagit proportioner som sticker ut i relation till vad som satsas på bevarande av biologisk mångfald i andra delar av landet, samt riskerar att skada ekonomi och framtidstro i lokalsamhällen.

Förordning 2007:1244 kräver ”en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd”. Utredningen har dock avstått ifrån att utreda alternativ till huvudförslaget. Som exempel att begränsa satsningen till sådana områden där hyggesupptagning riskerar att påverka helhetsbilden av relativ orördhet och där bosättning och historiskt nyttjande av skogarna varit obetydlig. Den allmänna debatten, liksom ett brett spektrum av vetenskaplig litteratur, pekar tydligt på att behoven av satsningar för att bevara biologisk mångfald också kan vara höga närmare kusten i Norrland liksom i Södra Sverige.

KUNGL SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur kring ”skogens mjukare värden”, inte minst för svensk del, som hade gjort det möjligt att komma närmare en kvantifiering än vad utredningen uppnått. Den metodik som användes för att utvärdera ESAB-programmet i samhällsekonomiska termer kunde ha varit intressant i sammanhanget. Den ger även ett ramverk för en sådan samhällsekonomisk analys som saknas här.

5) Förslag om Viltförvaltning bör genomföras inte utredas

KSLA stödjer utredningens förslag om en intensifierad kampanj kring adaptiv vilt- och skogsförvaltning, för att med kunskap stödja markägare och jägare i ett helhetsgrepp i förvaltningen med flerartsförvaltning av både skogen och klövviltet. Förvaltningen behöver anpassas till lokala förutsättningar och ske i enlighet med sådana exempel där klövviltsförvaltningen fungerar väl idag.

KSLA ifrågasätter utredningens förslag att ge Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ett fortsatt utredningsuppdrag att titta på olika incitament samt regelförändringar för att minska skadenivåerna, där syftet är att förändringarna ska ge en samhällsekonomisk vinst. Det föreligger utredningar och forskning från de senaste 10 åren inom viltförvaltningens område som ger tillräcklig grund för att t ex återuppta översynen av jaktlagstiftningen i syfte att modernisera och förenkla bl a klövviltsförvaltningen. Vi anser detta vara en bättre väg än att fördröja åtgärder med ytterligare en utredning.

Inom KSLA arbetar f.n. en viltförvaltningskommitté som särskilt analyserar förutsättningarna för framtidens viltförvaltning, med förslag på möjliga åtgärder och angreppssätt bl a när det gäller rådigheten. Kommittén kommer att avrapportera sitt arbete i dec 2021.

6) Förslag om Nationell samordnare avvisas

KSLA avråder från att införa en Nationell samordnare för att leda dialogprocessen inom det nationella skogsprogrammet, med uppdrag att hantera i stort sett alla skogliga frågor. En sådan kommer med största sannolikhet inte att lösa problemet med att flertalet frågor tenderar att bli politiska i ett tidigt skede. Detta komplex måste hanteras och lösas inom politiken.

En nyligen genomförd studie av Riksrevisionen, Nationella samordnare som styrmedel (RIR 2016:5), gör tydligt att långt ifrån alla Nationella samordnare når sina mål. Bland annat visas att möjligheten att lyckas uppnå syftet med uppdraget i hög grad beror på uppdragets natur. Ju tydligare målgrupp desto bättre framgång. Stora komplicerade frågor med många olika intressegrupperingar som står långt från varandra ökar risken för misslyckande. Här handlar det om just en sådan målgrupp med uppenbara och stora åsiktsskillnader.

7) Förslag om vetenskapligt råd är tveksamt

KSLA är tveksamt till att det behöver inrättas ett speciellt vetenskapligt råd för biologisk mångfald i skogen. I den mån ett vetenskapligt råd skall inrättas bör det täcka all biologisk mångfald i Sverige och i så fall kan det klimatpolitiska rådet utgöra en bra modell.

Först bör dock utvärderas vilken roll det redan existerande ”Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald och ekosystemtjänster” på Naturvårdsverket har haft och ska ha innan man tillsätter ett nytt oberoende ”Vetenskapligt råd för biologisk mångfald” utanför Regeringskansli och myndigheter.

8) En växande Bioekonomi kan förenas med ambitiösa miljömål

Utredningen menar att begreppet bioekonomi ska omfatta alla näringar som kan sägas utgå från skogen. Vi menar dock att begreppet bioekonomi ska ses i relation till fossil ekonomi och med syftet att fossilbaserade produkter ersätts av biobaserade. Genom att betrakta all verksamhet som pågår i skogen som en del av bioekonomin eroderar utredningen begreppet. Vi vill emellertid samtidigt betona betydelsen av ett mångsidigt och brett nyttjande av skogarna för hållbar utveckling.

KSLA delar utredningens slutsats att det behövs en ökad tillväxt i skogen för att möta framtidens behov av skogsråvara. En förutsättning, och grunden för gällande skogspolitik, är att skogen i huvudsak nyttjas integrerat för både virkesproduktion och andra värden, som bl a biologisk mångfald.

KSLA ställer sig frågande inför utredningens resonemang rörande marknadens tilltro till det svenska systemet för bevarande av biologisk mångfald och att områden med höga naturvärden inte är möjliga att avverka genom ansvarsfullt trakthyggesbruk. En olycklig konsekvens av detta blir, att man inte bör skapa höga naturvärden om man vill behålla möjligheten att avverka, vilket är något utredningen säger sig vilja undvika.

9) Kunskaper och inventeringsunderlag för natur- och kulturvärden

Utredningen föreslår betydande förändringar rörande skogsägarens ansvar kopplat till kunskaper i frågor som rör miljöförhållanden och bevisbördan för att miljöbalkens bestämmelser är uppfyllda. KSLA menar att sådana förändringar innebär en grundläggande förändring av skogspolitiken, som inte kan genomföras utan att denna först utvärderas. KSLA stöder dock utredningens slutsats, att kunskaperna om natur- och kulturvärden samt kompetensen rörande hur dessa på bästa sätt kan värnas bör öka.

Som stöd för skogsägarnas kunskapskrav föreslår utredningen att Skogsstyrelsens får ansvar att genomföra begränsade ”naturmiljöbeskrivningar” i små- och mellanskogsbrukets skogar som kan innehålla höga naturvärden. Till skillnad från vad som sker i samband med nyckelbiotopsinventeringar skall någon bedömning av naturvärdet inte göras.

KUNGL SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Inom KSLA är uppfattningarna delade om värdet av en sådan inventeringsverksamhet. Den kan å ena sidan ses som en nödvändig ersättning för den information om biologiska värdefulla skogar, som tidigare tagits fram genom nyckelbiotopsinventeringen. Å andra sidan skulle detta behov, åtminstone delvis, kunna fyllas genom en förbättring av planeringen av åtgärder i närtid, dvs det som kallas traktplanering. Vilket man prioriterar, beror av hur man ser på behovet och värdet av att snabbt ta fram detaljerad information om biologiskt värdefulla skogar, samt i vilken mån denna information bedöms vara personberoende och föränderlig eller ej över tid.

KSLA vill avslutningsvis rekommendera att innan en eventuell proposition läggs till riksdagen med skogsutredningen som grund, så bör tillsättas en parlamentarisk beredning för att reda ut målkonflikterna avseende miljö/skog/klimat. Delar som inte berör de senare kan då behandlas utanför beredningen.

Med vänlig hälsning

KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Jan Fryk
Preses

Eva Pettersson
Akademisekreterare och VD