



Stockholm 22 augusti 2018

Er ref/dnr: NV-07047-17

Till Skogsstyrelsen

Vårt dnr: 2018/0092

## **Yttrande över redovisning av miljökvalitetsmål i FU19, Levande skogar. Naturskyddsföreningens remissvar**

### **Sammanfattning**

Naturskyddsföreningen anser att:

- Skogsstyrelsens bedömning om att miljökvalitetsmålet inte är uppnått och inte kommer kunna nås med befintliga styrmedel och åtgärder är mycket välgrundad, och föreningen instämmer i denna slutsats.
- Skogsstyrelsens uppföljning av miljötillstånd och miljöarbete samt analyser i stort är väl underbyggd med befintlig kunskap och statistik.
- de centrala problemen för att nå målet är bra sammanfattade och täcker majoriteten av problemområdena. Dock behöver även problematiken kring skogens åldersfördelning och artsammansättning föras in under rubriken ”centrala problem för att nå målet” eftersom även dessa parametrar är grundläggande för hållbara skogsekosystem.
- utvecklingen av miljötillståndet som helhet på kort sikt inte är neutral, eller att den på medellång sikt skulle vara positiv. Givet flera faktorer som Skogsstyrelsens själv belyser i utvärderingen borde utvecklingen i dessa perspektiv snarare bedömas vara negativ. Föreningen delar dock Skogsstyrelsens bedömning att utvecklingen på lång sikt är oklar.
- åtgärdsförslagen är alltför vagt formulerade utan tydliga ansvarsroller, styrmedel och incitament, för att dessa ska kunna realiseras inom nödvändig närtid.
- det är oacceptabelt att Skogsstyrelsen föregriper resultatet av den föreslagna styrmedelsanalysen genom att villkora denna med att dagens skogspolitik ska ligga fast. Tvärtom leder den övergripande slutsatsen (om att målet inte nås) till den givna slutsatsen att det finns starka skäl och incitament att se över hela, eller åtminstone tunga delar av, politikområdet. Detta bör uttalas i utvärderingen.
- det är bra att Skogsstyrelsen tydligt betonar regeringens ambitioner om att skyddsvärda skogar inte ska avverkas, och även klargör att så sker samt att denna problematik är ett centralt problem för att nå målen.

## Övergripande synpunkter

Naturskyddsföreningen delar helt och hållet Skogsstyrelsens bedömning av att miljö kvalitetsmålet Levande skogar inte är uppnått, eller kommer att uppnås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Denna slutsats har präglat samtliga fördjupade utvärderingar av Levande skogar hittills. Anledningarna till att målet inte nås belyses väl i remissen, och har i princip varit desamma under snart två decennier. Det handlar, bland annat, om skogsbrukets stora negativa effekter på såväl vatten som hänsynskrävande biotoper vid skogsbruksåtgärder, fragmenteringsproblematiken, förlust av livsmiljöer och biologisk mångfald, otillräcklig areal formellt skyddad produktiv skog och undermålig transparens i de frivilliga avsättningarna. Bara för att nämna några av orsakerna till att miljö kvalitetsmålet inte kommer att kunna nås.

De åtgärdsförslag som Skogsstyrelsen presenterar är i grova drag bra. Dock präglas majoriteten av förslagen av en än högre förväntan på skogsbrukets frivilliga åtaganden. Detta är en ordning som har varit gällande i över tjugo år under den skogspolitiska devisen ”frihet under ansvar”. Dagens skogspolitik har dock inte lett till någon större skillnad för situationen för skogens biologiska mångfald. Trots fem års arbete med målbilder för god miljöhänsyn så visar all statistik tydligt att skogsbruket inte klarar av att bevara ens de högsta naturvärdena i skogen. Nyckelbiotoper och naturvårdsvärdefulla skogar fortsätter att avverkas, livsmiljöer för känsliga arter fortsätter att fragmenteras och 22 av 30 skogliga ekosystemtjänster har inte en god status. Allt detta anger Skogsstyrelsen mycket tydligt i remissen varför det är mycket anmärkningsvärt att Skogsstyrelsen villkorar sitt åtgärdsförslag om styrmedelsanalys med att nuvarande skogspolitik måste ligga fast för att en sådan analys ska kunna komma till stånd. Ett sådant villkorande är djupt ologiskt, och helt oacceptabelt i föreningens ögon.

Om Skogsstyrelsen, som ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Levande skogar, på allvar menar att föreslå åtgärder för att uppnå målet behöver myndigheten framförallt föreslå en total översyn av hela politikområdet. En sådan översyn inkluderar självfallet de åtgärder som myndigheten har föreslagit, samt styrmedel för att dessa ska kunna genomföras. Att inte föreslå en sådan översyn riskerar starkt att många av de åtgärdsförslag som anges endast förblir goda ambitioner i ett dokument, såvida inte skogsbruket ökar sina frivilliga åtaganden i linje med dessa förslag. Något som, givet de senaste årens skogsdebatt, snarast kan liknas vid en utopi.

## Specifika synpunkter

### Uppföljning av miljö tillstånd och miljö arbete

Under avsnittet om frivilliga avsättningar redovisas arealen impediment. Likaså redovisas impedimentens åldersstruktur. Naturskyddsföreningen har inga direkta synpunkter på själva redovisningen av impedimenten. Däremot menar föreningen att denna redovisning behöver kompletteras med en beskrivning av impedimentens

betydelse för biologisk mångfald i relation till den produktiva skogsmarken. Levande skogar kommer inte att uppnås bara för att det finns 4,7 miljoner hektar impediment i skogslandskapet. Följande tillägg behöver därför göras i avsnittet:

*Impedimenten är naturligt artfattiga i jämförelse med produktiv skog<sup>1</sup> och forskning pekar på att man ur ett ekologiskt perspektiv inte kan likställa skydd av lågproduktiva skogsimpediment med skyddet av produktiv skogsmark.<sup>2</sup>*

## 1.2 De centrala problemen för målet

Naturskyddsföreningen anser att Skogsstyrelsens sammanfattning av de centrala problemen är bra och att den täcker majoriteten av problemområdena. Dock har myndigheten missat att ta med några avgörande faktorer för hur framtidens skogslandskap kan komma att se ut med den utveckling vi ser i skogslandskapet, och som beskrivs väl under avsnittet. Uppfyllelse av miljökvalitetsmålet är en långsiktig företeelse, varför även utvärderingen av målet behöver belysa långsiktiga förändringar.

### *Skogens åldersfördelning*

Det intensiva skogsbruket har medfört, förutom ett starkt fragmenterat skogslandskap, en åldersfördelning i skogen som domineras av unga åldersklasser. Idag är mer än 60 procent av den produktiva skogsmarken yngre än 60 år och utgörs av tämligen homogena skogsodlingar. Skogsstyrelsens konsekvensanalyser (SKA15) visar att stora risker föreligger att skogslandskapet kan komma att polariseras kraftigt om skogsbruket fortsätter på den inslagna vägen med dagens skogsbruksmetoder. Tillgången på avverkningsmogen skog är idag dessutom begränsad eftersom majoriteten av tillväxten finns i skyddade områden, och idag avverkas i princip hela den tillgängliga årliga tillväxten. Samtidigt ökar anspråken på skogen kraftigt från såväl näringsens som politikens håll. Avverkningsåldrarna beräknas i SKA15 att sjunka och det finns stora risker att detta i framtiden kommer medföra en stor brist på skogar i åldersklasserna 80-120 år. Sammantaget kommer den utveckling som vi ser idag kopplat till den idag skeva åldersfördelningen medföra mycket stora konsekvenser för såväl biologisk mångfald som för skogens sociala-, estetiska och kulturella värden. Problematiken kring skogens åldersfördelning är grundläggande för att nå miljökvalitetsmålet, inklusive dess preciseringar. Det är därför mycket bekymmersamt att Skogsstyrelsen inte med ett ord nämner detta som en del av den centrala problematiken.

### *Skogens artsammansättning*

Ett annat problem kopplat till dagens skogsbruksmetoder och den intensifiering av skogsbruket som kan förutspås i skenet av den ökade efterfrågan av, och den minskande tillgången till, avverkningsmogen skog är att skogarna blir än mer homogena. Även om miljömålsindikatorn äldre lövrik skog har ökat, om än från en mycket låg nivå, så är lövskogsinslaget i skogslandskapet fortfarande en akut brist.

<sup>1</sup> Jasinski, K. & Uliczka, H. (1998) De trädbevuxna impedimentens betydelse som livsmiljöer för växt och djurarter. 16 - 1998. Skogsstyrelsen, Jönköping

<sup>2</sup> Hämäläinen, A. Strengbom, J. Ranius, T. 2018. Conservation value of low-productive forests measured as the amount and diversity of dead wood and saproxylic beetles. Ecological Society of America

Samtidigt visar SKA 15 att den brukade skogsmarken förväntas bli allt yngre och tätare, samt att andelen granskog förväntas öka ytterligare i Götaland och södra delen av Svealand. Även denna problematik behöver adresseras.

### 3.1-3.3 Utvecklingen av miljötillståndet på kort, medellång och lång sikt

Naturskyddsföreningen delar inte meningen att utvecklingen av miljötillståndet på kort sikt inte är neutral, eller att den på medellång sikt skulle vara positiv.

Skogsbruket har gjort, och gör, stora insatser för att förbättra sitt miljöarbete ute i skogen. Dessa insatser förtjänar uppskattning. Självklart ska de positiva initiativ som tagits och pågår lyftas fram. Grundproblemet är dock att dessa hittillsvarande insatser inte räcker för att nå målen. Detta manifesteras inte minst i statistiken om miljöhänsyn – vilken vid den senaste uppföljningen har försämrats ytterligare, avverkningar av nyckelbiotoper och förlusten av livsmiljöer och kontinuitetsskog som alltjämt fortsätter.

Naturskyddsföreningen anser även att det faktum att det råder stor kunskapsbrist kring naturhänsynens långsiktighet och kvalitet behöver belysas. Det är idag känt att tidigare lämnade hänsynsytor avverkningsanmäls och avverkas, i okänd omfattning. Hur stort detta fenomen och problem är måste även undersökas, så att det kan dimensioneras. Om fenomenet är omfattande är det mycket allvarligt. Vidare behöver naturhänsynens ekologiska betydelse för måluppfyllelse nog analyseras.

### 4.1 Åtgärdsförslagen

Nedan följer Naturskyddsföreningens synpunkter på var och ett av åtgärdsförslagen:

1. Naturskyddsföreningen delar uppfattningen att det mycket viktigt att miljömålssystemet behöver vara motivationsskapande. Överordnat behöver dock vara att miljömålssystemet utvecklas med huvudsyfte att miljökvalitetsmålen *skall* nås, inte att de ska modifieras utifrån andra aktörers intressen. En lämplig väg framåt i en sådan process är att utgå från regeringens preciseringar, och ”bryta ned” dessa inom sektorn och inom respektive företag, så att just motivationsskapande uppnås. Detta är fullt möjligt.
2. Det är mycket bra att Skogsstyrelsen klargör att skogar med höga naturvärden bör undantas skogsproduktion. Naturskyddsföreningen delar även myndighetens bedömning om att staten och skogsbruket har ett gemensamt ansvar för att detta sker, samt att skogsbruket bör ta initiativ till att skapa lösningar som t.ex. en miljöfond eller liknande. Ett första kortsiktigt steg i denna strävan är att se till att båda delarna (formellt skydd respektive frivilliga avsättningar) av gällande etappmål uppnås.
3. Naturskyddsföreningen delar Skogsstyrelsens mening om att skogsbruket behöver tillämpa hänsyn i form av skydds zoner eller hyggesfritt skogsbruk i angränsning till skyddsvärda biotoper. Dock saknas helt incitament för detta i förslaget. Givet skogsbrukets uttalade motvilja till att överhuvudtaget kartlägga, och än mindre registrera naturvärden och nyckelbiotoper ser vi detta förslag som endast ett tomt slag i luften såvida det inte kopplas till

någon form av styrning. Då detta i praktiken är omöjligt inom ramen för dagens skogspolitik och lagstiftning så talar det för att en översyn av skogspolitiken är nödvändig för att förslaget ska kunna realiserats (se ovan).

4. Förslaget om en flerårig satsning på naturvårdande skötsel är mycket bra och relevant.
5. Naturskyddsföreningen delar uppfattningen om att det behövs göras en inventering och uppföljning av biologisk mångfald i produktionsskogen. Denna behöver även innefatta naturhänsynens i) kvalitet och relevans för bevarande av biologisk mångfald under hyggesfasen, det vill säga, vilka ursprungliga livsmiljöer har bevarats genom respektive ställd hänsyn? ii) långsiktighet, det vill säga, hur mycket naturhänsyn avverkas årligen samt hur stor areal naturhänsyn försvinner genom exempelvis stormar?
6. Samtliga förslagna åtgärdsförslag för att motverka ytterligare fragmentering är mycket relevanta. Det är mycket bra att Skogsstyrelsen så tydligt belyser landskapsperspektivet. Naturskyddsföreningen anser dock att Skogsstyrelsen i första hand behöver belysa vikten av att *livsmiljöerna* inte avverkas i första rummet samt att målbilderna och hyggesfria metoder kan vara exempel på *verktyg* för att uppnå bevarande av livsmiljöer. För att samtliga föreslagna åtgärder ska kunna realiserats bör dessa vara en delmängd i en skogspolitisk översyn där styrmedel och incitament för genomförande kan utredas.

Det sista åtgärdsförslaget under punkten behöver kompletteras så att det lyder: ”*PF-förstärkt hänsyn behöver tillämpas på bestånd med inslag av höga naturvärden där åtgärder inte skadar de naturvärden som finns ...*”

7. Naturskyddsföreningen delar uppfattningen om att Skogsstyrelsen behöver arbeta med ett ökat antal beslut om körskador.
8. Naturskyddsföreningen delar helt förslaget om att de frivilliga avsättningarnas transparens behöver öka. Detta behöver dock ske i linje med vad Riksrevisionen anger: *att staten behöver ha kunskap om de frivilliga avsättningarnas kvantitet, kvalitet och varaktighet för att kunna bedöma frivilliga avsättningars bidrag till måluppfyllelse*. Förslaget behöver därför kompletteras med samtliga dessa parametrar. Detta är även ett tydligt uttalat önskemål från regeringen i dess senaste budgetproposition. Myndigheten behöver samtidigt tydliggöra den inbyggda osäkerheten i att räkna in de frivilliga avsättningarna i måluppfyllelsen så länge som det saknas transparens kring avsättningarnas relevans för miljökvalitetsmålet. Naturskyddsföreningen menar även att åtgärdsförslaget brister i sin avsaknad av *hur* förslaget ska kunna realiserats. Redan idag vet vi att det finns en stor motsträvighet hos stora delar av skogsbruket att offentliggöra sina avsättningar, både vad gällande kvalitet, geografisk belägenhet samt långsiktighet.

9. Förslaget om skötsel av värdefulla skogsbryn är bra och innefattar även tydliga förslag på hur detta ska kunna realiserars.
10. Förslaget om att tydliggöra sektorsansvaret i grunden är bra. Samtidigt vill föreningen påminna om att ansvaret redan finns formulerat i flera olika miljöpolitiska propositioner. Skogsstyrelsen har dessutom själv, under ledning av förra generaldirektören, vid flera tillfällen tydligt uttalat att målbilderna för god miljöhänsyn är ett tydliggörande av sektorsansvaret, dvs. vad sektorsmyndigheten förväntar sig att sektorn samlat ska leva upp till.
11. Naturskyddsföreningen anser att det är mycket anmärkningsvärt att Skogsstyrelsen så tydligt villkorar åtgärdsförslaget med att nuvarande skogspolitik ska ligga fast för att förslaget ska kunna realiserars. Detta resonemang är helt ologiskt, inte minst då en fullständig styrmedelsanalys dessutom kan komma fram till att frihet under ansvar inte fungerar så som det är tänkt och en översyn av hela politikområdet krävs. I den rapport som Skogsstyrelsen hänvisar till i förslaget (Rapport 8/2015) pekades snarare stora brister ut. Det handlar om brister i dagens lagstiftning, samt tillämpningen av denna, liksom svårigheterna med de parallella tillämpningarna av skogsvårdslagen och miljöbalken. Naturskyddsföreningen bejakar en fullständig styrmedelsanalys kopplad till preciseringarna. Dock menar föreningen att Skogsstyrelsen inte kan ducka för de tunga slutsatserna kring skogsvårdslagen och miljöbalken, vilka tydliggör behovet av en översyn av hela det skogspolitiska området (där en styrmedelsanalys skulle utgöra en tung del).
12. Naturskyddsföreningen delar helt uppfattningen att det behövs en ny bristanalys i linje med förslaget.
13. Naturskyddsföreningen delar helt att gallringens miljöpåverkan behöver utredas.
14. Naturskyddsföreningen delar uppfattningen om behovet av myndighetsgemensam statistik i linje med förslaget. Dock behöver denna statistik även innefatta kvalitet och omfattning av de frivilliga avsättningarna (inkl. dessas geografiska belägenhet).
15. Naturskyddsföreningen instämmer fullt i att målet för friluftsliv och sociala värden behöver tydliggöras. Dock behöver förslaget kompletteras med en kartläggning av dessa värden.
16. Förslaget behöver tydliggöra att vägledningen innefattar såväl skogsbruket som andra exploaterande verksamheter.
17. Eftersom den samhällsekonomiska nyttan som skogen ger för folkhälsan inte är känd behöver förslaget utvidgas till att denna nytta behöver utredas.

Detta remissvar har utarbetats av Malin Sahlin, sakkunnig skogsfrågor vid rikskansliet för Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan

Jan Terstad  
chef för Skog- och naturvårdsavdelningen