



Stockholm 15 november 2019

Er ref/dnr: 2019/2664

Vårt dnr: 2019/0035/1

Yttrande över Registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar – Naturskyddsföreningens remissvar

Skogsstyrelsens huvudförslag i rubricerad remiss är att myndigheten ska sluta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar.

Naturskyddsföreningen anser att det är olämpligt av myndigheten att lägga fram ett förslag som riskerar att kortsluta regeringens pågående statliga utredning om äganderätten vars direktiv innefattar att utreda just de frågor som Skogsstyrelsen besvarar i remissen. Naturskyddsföreningen anser dessutom att den argumentation som förs fram i remissen stöder en fortsatt registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar, och att slutsatsen i remissen därmed är felaktig och att den inte på ett adekvat sätt adresserar den problematik som remissen *de facto* lyfter fram. Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget av dessa skäl, samt av de orsaker vi anger nedan.

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen anser att

- Skogsstyrelsen frångår den demokratiska processen genom att föregripa regeringens pågående utredning om nyckelbiotopsfrågan, och att Skogsstyrelsen bör invänta resultatet från denna innan beslut tas i frågan.
- De motiv som myndigheten anger för att sluta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan är dåligt underbyggda.
- Skälen till att fortsätta att registrera nyckelbiotoper framstår i rapporten som mycket starkare än det motsatta alternativet.



Framförallt kommer man inte åt problematiken kring nyckelbiotoperna såsom den beskrivs i remissen genom att upphöra med registreringen. Förslaget är därmed ologiskt och förefaller grundat på att kortsiktigt tillfredsställa *en* missnöjd aktörsgрупп snarare än att ta ett helhetsgrepp kring olika intressen.

- Skogsstyrelsen har missuppfattat sin roll gentemot certifieringen. Ansvaret för tillämpningen av myndighetens data faller på certifieringen.
- Förslaget inte är i linje med regeringens instruktioner och kommer därmed att försvåra för möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålet Levande skogar.
- Skogsstyrelsen saknar legitimitet att genomföra det resurskrävande arbetet som krävs för att ta fram ett nytt arbetssätt i det fall myndigheten beslutar att sluta registrera nyckelbiotoper i linje med förslaget.
- Förslaget riskerar att ytterligare försvåra för såväl myndighet som markägare att leva upp till miljöbalkens krav. Resultatet kommer snarare med största sannolikhet att innebära ännu fler avvikelser mot lagstiftningen än vad som redan sker idag genom myndighetens slapphänta hantering av samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken.
- Skogsstyrelsen behöver tydliggöra hur den avser att hantera nya arbetssätt och parallella inventeringssystem samt registrering av naturvärden i linje med Inspiredirektivet och lagen om geografisk miljöinformation.
- Det saknas en rad analyser av konsekvenser. Som exempel kan nämnas skogsbrukets trovärdighet på den internationella marknaden samt den stora allmänhetens förtroende för Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet.

Naturskyddsföreningens synpunkter

Övergripande

Skogsstyrelsen ansvarar för att föra ut och förverkliga den svenska skogspolitiken. Flera regeringar har varit mycket tydliga med att inriktningen i miljöpolitiken är att skyddsvärda skogar inte ska avverkas



utan bevaras, vilket även sittande regering uttalade så sent som September 2019¹.

Utgångspunkten för myndighetens arbete är regeringens instruktioner, vilka tydligt anger att myndigheten ska ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av skogen i förhållande till de jämställda målen om produktion och miljö. Myndigheten ska verka för att riksdagens miljö kvalitetsmål nås samt samordna uppföljning, utvärdering och rapportering av miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Nyckelbiotoperna spelar en mycket viktig roll i det svenska naturvårdsarbetet, och metoden för inventering av dessa är väl beprövad, systematiserad och utvärderad. Nyckelbiotoperna har även varit föremål för forskning som tydligt visar på nyckelbiotopernas stora betydelse för skogens biologisk mångfald². En grundförutsättning för ett effektivt beslutsfattande är solid kunskap, vilket inkluderar kunskap om lokalisering av skogens höga naturvärden. Det är myndighetens uppgift att förse samhället med den informationen.

Trots myndighetens ansvar för Levande skogar och forskningens tydliga slutsatser anger Skogsstyrelsen nu ett antal skäl för att upphöra med registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan. De motiv som myndigheten anger är överlag dåligt underbyggda, i synnerhet jämfört med de många skäl finns för att *fortsätta* registrera nyckelbiotoper. Den polarisering som Skogsstyrelsen hänvisar till kommer med största sannolikhet inte att minska och det saknas analyser av omvärldens, utöver skogsnäringens, tilltro till myndigheten om det förslag som myndigheten nu lagt går igenom. Utredningarna visar tydligt att det inte finns några rättsliga hinder för myndigheten att fortsätta inventera och registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan. Istället är myndighetens huvudmotiv kopplat till nyckelbiotopernas roll i den frivilliga certifieringen samt den starka polariseringen och politiseringen av nyckelbiotopsfrågan. Naturskyddsföreningen menar att det är fullständigt oacceptabelt att myndigheten föreslår en anpassning av sitt arbete utifrån att en fråga har blivit mycket kontroversiell och omdebatterad. En debatt som myndigheten dessutom själv bidragit till i den pågående

¹ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/09/stora-satsningar-pa-vardefull-natur-i-regeringens-budgetproposition/>

² Se t.ex. Gustafsson, L., Hannerz, M. 2018. 20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten. Institutionen för ekologi, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala



Samverkansprocessen om nyckelbiotoper genom det så kallade "pausbeslutet". Det radikala förslaget som myndigheten nu presenterar riskerar med största sannolikhet att bidra till att öka klyftan ytterligare i den polariserade debatten om befintliga registrerade nyckelbiotoper.

Ur det perspektivet är det svårt att förstå varför Skogsstyrelsen väljer att föreslå att nyckelbiotoperna inte längre ska registreras, snarare än att arbeta för att lösa ut bestående utmaningar och att avvakta den utredning som regeringen sjösatt. Om Skogsstyrelsen väljer att fatta det föreslagna beslutet ser vi dessutom stora risker med att det värdefulla kunskapsunderlaget som myndigheten har byggt upp i snart 25 års tid kommer att försvinna över tid.

Regeringens instruktioner (SFS 2009:1393) och miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Regeringens instruktioner är tydliga – Skogsstyrelsen ska verka för att Levande skogar nås. Skogsstyrelsen anger själv i remissen att *"För uppföljning av miljömålen är det viktigt med alla kompletteringar av kunskapsunderlag om naturvärden i landskapet. Detta gäller dels för bedömningar av måluppfyllelse, dels vid framtagande av framtida målsättningar"*.

Naturskyddsföreningen delar denna slutsats till fullo, men menar att Skogsstyrelsens förslag inte ligger i linje med regeringens instruktioner. Att sluta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsåtgärder och ersätta detta med ett annat arbetssätt samtidigt som myndigheten avser att fortsätta registrera nyckelbiotoper i det fall de dokumenteras i skogar som inte är avverkningsanmälda, kommer riskera ett kraftigt försämrat kunskapsunderlag med oklara jämförbarheter. Det kommer även innebära ett försvårande för uppföljning och utvärdering av vad som händer i skogslandskapet över tid.

I den fördjupade utvärderingen av Levande skogar framgår att miljö tillståndet är otillfredsställande inom flera centrala delar för miljö kvalitetsmålet. Samtliga dessa delar har en tydlig koppling till nyckelbiotopernas stora värde för biologisk mångfald. Skogsstyrelsen fattade i slutet av 2018 beslut om mått och indikatorer som fortsättningsvis kommer att användas för uppföljningen av målet. Det handlar framförallt om den årliga arealen registrerade samt avverkade nyckelbiotoper.



Skogsstyrelsen har i sina utredningar inte kunnat redovisa hur myndigheten avser kunna genomföra relevanta och jämförbara uppföljningar av miljökvalitetsmålet, och därmed också kunna redovisa riktningen för miljöarbetet i skogen över tid, i det fall registrering av nyckelbiotoper upphör i linje med myndighetens förslag. Detta är en tydlig avvikelser från regeringens instruktioner.

Behovet av ett landskapsomfattande kunskapsunderlag och parallella system

Det finns redan idag ett landsomfattande kunskapsunderlag i form av registrerade nyckelbiotoper. Som Skogsstyrelsen själv pekar på i remissen så är behovet av att komplettera detta kunskapsunderlag stort. För att myndigheten ska kunna följa utvecklingen av naturvärden i skogen över tid behöver även detta underlag vara koncist. Skogsstyrelsens förslag innebär dock att påfyllnaden av kunskapsunderlaget i princip kommer att upphöra eftersom de flesta nyregistreringarna idag sker i samband med avverkningsanmälan/ansökan. Om Skogsstyrelsens förslag går igenom så råder det även mycket stora osäkerheter om hur det befintliga underlaget kommer att hanteras framöver.

Vidare kommer insamling av ny kunskap inte att vara samstämmig med befintlig, och parallella system kommer att behöva inrättas. Det råder även oklarheter om det nya parallella arbetssättet vid avverkningsanmälan/ansökan innebär registrering av naturvärden eller inte. Naturskyddsföreningen menar mot bakgrund av detta att det tydligt adresserade behovet av ett *samlad* kunskapsunderlag vida överskuggar skälen som myndigheten anger för att sluta registrera nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan, och utgör i sig ett tillräckligt stort skäl att fortsätta med befintligt arbetssätt.

Miljöbalken

När en nyckelbiotop aktualiseras i myndighetens ärendehandläggning kan myndigheten genom 12 kap 6 § miljöbalken ställa långtgående krav på miljöhänsyn genom tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. När en skogsbruksåtgärd handläggs enligt miljöbalken så riktar sig kunskapskravet mot markägaren i egenskap av verksamhetsutövare och det är också denne som har bevisbördan. När ett område anmäls för avverkning har verksamhetsutövaren alltså ett tydligt krav på sig att ha



kunskap om naturvärdena i skogen, vilken påverkan en åtgärd kan ha på dessa samt visa på vilken hänsyn som ska tas för att skada inte ska ske. Skogsstyrelsens utredningar om nyckelbiotoper visar att myndigheten redan idag inte vet vilka krav som är rimliga att ställa på markägaren enligt kunskapskravet i 2 kap miljöbalken.[1] Givet den höga kompetens som krävs för att kunna avgöra ett områdes nyckelbiotopsstatus är det inte rimligt att förvänta sig att varje enskild markägare besitter en sådan kompetens. För att skogsbruket ska kunna leva upp till miljöbalken krävs således att Skogsstyrelsen i många fall bistår med denna kompetens. Att inventera och registrera naturvärden är därmed en förutsättning för att Skogsstyrelsen ska kunna fullgöra sitt ansvar som tillsynsmyndighet.

Skogsstyrelsens förslag utelämnar helt svar på frågan om hur miljöbalkens hänsynsregler ska kunna tillämpas i samband med avverkningsanmälan och tillståndsansökan. Redan idag finns det oerhört stora brister i myndighetens hantering av miljöbalken i 12 kap. 6 §-ärenden som rör oregistrerade nyckelbiotoper. Detta grundar sig i att Skogsstyrelsen anser att kravet på samråd enligt miljöbalken redan är uppfyllt i och med att verksamhetsutövaren skickar in en avverkningsanmälan/tillstånd oaktat om anmälan innehåller korrekt information om naturvärden i skogen eller inte. I de fall verksamhetsutövaren inte har kunskap om befintliga naturvärden, eller kompetens att själv avgöra om den anmälda skogen håller nyckelbiotopskvaliteter eller inte, kommer anmälan inte att kunna anses uppfylla samrådskravet enligt miljöbalken 12 kap 6 §, i synnerhet i de fall det handlar om en oregistrerad nyckelbiotop. Om anmälan inte heller innehåller redovisning av naturvårdshänsyn som är relevant i relation till befintliga naturvärden så uppfyller inte anmälan heller kunskapskravet enligt 2 kap miljöbalken.

Skogsstyrelsens förslag riskerar att ytterligare försvåra för såväl myndighet som markägare att leva upp till miljöbalkens krav. Resultatet kommer därför med största sannolikhet att innebära ännu fler avvikelser mot lagstiftningen i framtiden avseende anmälan/ansökan om avverkning.

Certifieringen

Skogsstyrelsen anger att den *"genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan, fått en funktion som garant för de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att undanta områden med höga naturvärden från skogsbruk."* Samt att myndigheten inte



"inom ärendehantering, ta ansvar för att kontrollera de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att bevara områden med höga naturvärden".

Detta är rent felaktigt, och är därmed också ett olegitimt skäl för förslaget. Kravet i certifieringen gäller oavsett om en nyckelbiotop är registrerad eller inte. Det är inte Skogsstyrelsen som säkerställer att certifieringens krav efterlevs, det är certifieringssystemet som ska säkerställa detta. Skogsstyrelsens är förvaltningsmyndighet under regeringen, och dess uppgift är bland annat att, i linje med regeringens instruktioner, inventera naturvärden i skogen. Skogsstyrelsen har också ett informationsansvar i linje med Inspiredirektivet (se vidare nedan). Att certifieringssystemen använder nyckelbiotopsbegreppet i sina respektive standardkrav motiverar således *inte* att Skogsstyrelsen ska ändra sitt arbetssätt.

Marknaden vill inte handla med råvara från områden som har höga naturvärden och stor betydelse för biologisk mångfald. Grundorsaken till att skogsägare inte kan sälja virke från nyckelbiotoper är således inte att Skogsstyrelsen identifierat och registrerat dessa, utan det handlar helt enkelt om att kunderna inte efterfrågar virke från skogar med höga naturvärden. Ideell naturvård kommer fortsätta att inventera avverkningsanmälda skogar på certifierad mark. FSC är samtidigt mycket tydlig med att nyckelbiotopsbegreppet kommer kvarstå i certifieringskraven³. Slutsatsen av detta är att Skogsstyrelsens förslag om att sluta registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan kommer att påverka förtroendet för nyckelbiotopsbegreppet hos marknaden. I förlängningen kan detta få stora konsekvenser för exportmarknaden av råvara för skogen. Det saknas helt analyser av detta i remissen.

Skogsstyrelsens omvärld är större än skogsnäringen

Skogsstyrelsens uppgift är, som tidigare nämnts, att föra ut regeringens skogspolitik. Omvärldens förtroende för myndigheten är därmed också helt avgörande för myndighetens legitimitet. Myndigheten får således inte låta sig styras av *ett* intresses åsikter, i detta fall skogsbrukets. Ett sådant förfarande strider mot myndighetens krav på objektivitet och grundläggande demokratiska värderingar.

³ <https://se.fsc.org/se-se/pressrum/nyheter/id/354>



Trots detta framgår det i remissen att Skogsstyrelsen nu vill anpassa sitt myndighetsutövande för att lösa skogsnäringens problem med att leva upp till certifieringen, samt de markägare som inte är certifierade och därmed har svårt att sälja virke till en marknad som av hållbarhetsskäl inte vill ha råvara från nyckelbiotoper. Omvärlden är dock större än bara skogsnäringen och omfattar alla delar av samhället. Hur t.ex. den icke-skogsägande allmänheten, andra myndigheter, miljö- och friluftslivsorganisationer, marknaden samt andra näringar uppfattar nyckelbiotoperna behöver belysas tydligt i utredningarna och ställas i relation till de få procent av befolkningen som företräder skogsbruket. I slutändan handlar det om både trovärdigheten för Skogsstyrelsens myndighetsutövning som tillsynsmyndighet och förtroendet för svenskt skogsbruk generellt.

Utredningen anför den kraftiga polariseringen och politiseringen som ett av huvudargumenten för att sluta registrera nyckelbiotoper. Som nämnts i inledningen har Skogsstyrelsen själv medverkat till denna genom att störa en tämligen väl fungerande samverkansprocess genom olika beslut. Nu vill myndigheten lösa debatten genom att införa nya arbetssätt. Naturskyddsföreningen menar att det är naivt att tro att detta kommer bidra till att minska polariseringen och lösa den värdekonflikt som finns om miljöfrågorna i skogen. Det enda vi vet med säkerhet är att det kommer ta stora resurser och mycket tid i anspråk från myndigheten att ta fram det nya arbetssättet om detta ska kunna accepteras av alla delar i samhället. Misslyckas Skogsstyrelsen med det så har myndigheten inte bara förstört förtroendet för det väl etablerade nyckelbiotopsbegreppet, man har inte heller lyckats etablera något bättre, detta till en hög kostnad.

Naturskyddsföreningen anser att riskerna med detta förfaringssätt vida överstiger eventuella möjligheter med att kortsiktigt lösa ett behov som uttrycks från en begränsad aktörgrupp.

Legitimitet

Skogsstyrelsen anger att legitimiteten för att registrera nyckelbiotoper har minskat genom regeringens beslut att avveckla regeringsuppdraget om den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen. Samtidigt anger myndigheten att den behöver ta fram nya arbetssätt samt att det behövs ett samlat kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden. Detta ger intrycket av att Skogsstyrelsen skulle ha mandat att genomföra en landsomfattande inventering för att ta fram ett samlat kunskapsunderlag.



Vi delar Skogsstyrelsens uppfattning att utveckling av nya arbetssätt kommer att vara resurskrävande. Förutsättningen för att Skogsstyrelsens arbete ska kunna få genomslag och undanröja de motsättningar som finns idag är att detta arbetssätt baseras på befintlig naturvetenskaplig kunskap, accepteras av såväl skogsbruket som av skogens övriga intressenter och berörda övriga myndigheter. Givet dagens konflikt och låsningar kan vi på goda grunder anta att det kommer ta många år att nå något resultat. Vidare kommer det, att som följd effekt, innebära att de nyligen beslutade indikatorerna för miljö kvalitetsmålet Levande skogar som berör nyckelbiotoper kommer behöva förändras. Likaså kommer den nationella strategin behöva revideras.

Vi menar mot bakgrund av detta att Skogsstyrelsen har legitimitet att registrera nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan om avverkning. Myndigheten saknar dock legitimitet för att dra igång ett extremt resurskrävande arbete med att ta fram nya arbetssätt för kunskapsinsamling av naturvärden i skogen som ska kunna vinna gehör hos av såväl skogsbruket som övriga delar av Sveriges befolkning.

Inspiredirektivet och förordningen om geografisk miljöinformation

Naturskyddsföreningen menar att Inspiredirektivet för Skogsstyrelsens del innebär att om myndigheten gör någon typ av inventering som är likartad över hela landet och den avser skogsbiotoper med höga naturvärden, så omfattas denna inventering av myndigheternas informationsansvar som det är uttryckt i lagstiftningen. Föreningen delar myndighetens uppfattning om att det finns anledning att utreda huruvida Skogsstyrelsen uppfyller sitt informationsansvar enligt direktivet och den svenska lagstiftningen.

Skogsstyrelsen konstaterar att inventering och dokumentering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan inte regleras av Inspiredirektivet eller lagen om geografisk miljöinformation. Naturskyddsföreningen delar denna uppfattning; vår poäng är dock att all inventering som sker likartat över hela landet och avser höga naturvärden ska registreras för att leva upp till direktivet och svensk lagstiftning. Vi menar därför att frågan inte är så enkel att direktivet helt går att avfärda i relation till det förslag som Skogsstyrelsen lägger. Även om regeringsuppdraget om en landsomfattande nyckelbiotopsinventering har upphört, så sker fortfarande inventering och registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsyn. Nyckelbiotopsinventeringen är likartad och tillsyn bedrivs som bekant i hela landet, under hela året. Om Skogsstyrelsen beslutar att sluta registrera nyckelbiotoper i samband med



avverkningsanmälan/ansökan, kommer något annat arbetssätt att sjasättas för att ersätta dito. Vi förutsätter att även detta arbetssätt kommer att vara likartat över hela landet varför det även omfattas av Inspiredirektivet och förordningen om geografisk miljöinformation. Det framgår dock inte i förslaget huruvida Skogsstyrelsen med nya arbetssätt avser registrera de naturvärden som dokumenteras. Detta behöver tydliggöras, inte minst för att vara i linje med lagstiftningen.

Slutligen

Naturskyddsföreningen anser att de motiv som Skogsstyrelsen angett för att sluta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälan/ansökan är svagare än de skäl som talar för att fortsätta med registreringen, och att förslaget därmed är ologiskt. Dessutom skulle ett upphörande av registrering inte resultera i att lösa den problematik kring nyckelbiotoperna, som belyses i rapporten, och vilka snarare är av ekonomisk natur. Genom att dessutom föregripa regeringens utredning av frågan går myndigheten även emot grundläggande demokratiska principer. Även om nyckelbiotoper endast utgör en mycket liten andel av skogsmarken så spelar de en stor roll i svenskt naturvårdsarbete, marknadens förtroende för svenskt skogsbruk och allmänhetens tillit till Skogsstyrelsens myndighetsutövande. Att låta *en* aktörsgrupps intressen styra myndighetens beslut om arbetssätt är helt enkelt felaktigt.

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

För Naturskyddsföreningen

Johanna Sandahl
Ordförande

Louise Karlberg
Chef, skog- och naturvårdsavdelningen