



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Rapport

Ny vår för skogen

– Naturskyddsföreningens förslag till ny
skogspolitik och rättsliga förstärkningar

Innehåll

Förord	3	2.2.5 Regelverket för nyttjandet av skogsekosystemen	
Sammanfattning	4	<i>bör samlas i miljöbalken</i>	25
1 Utgångspunkter	5	2.2.6 Bejaka en mångfald av olika värden och metoder	26
1.1 Inledning och syfte	5	2.2.7 Grunden måste vara en laglig markanvändning	26
1.1.2 Avgränsning beträffande regelverk som berör skogen	5	2.2.8 Långsiktig naturresursförvaltning utifrån olika värden	28
1.2 Bakgrund	5	2.2.9 Myndighetsansvaret	29
1.3 Behovet av en ny skogspolitik	7	2.3 Lagförslag	29
1.3.1 Mycket har hänt sedan nuvarande politik utformades	7	2.3.1 Läsanvisningar	29
1.3.2 Brister i genomförandet av skogspolitiken	9	2.3.2 Lagförslaget	30
1.3.3 Mångfald i brukandet ger mångfald i skogen	10	2.4 Andra ändringar i miljöbalken, motivering och konsekvensanalys av dessa	46
1.3.4 Skogen och klimatet	11	2.4.1 Kapitel 1 – Mål och tillämpningsområde	46
1.3.5 På väg mot en biobaserad ekonomi	12	2.4.2 Kapitel 2 – Allmänna hänsynsregler	46
1.3.6 Det brukade landskapet	13	2.4.3 Kapitel 3 och 4	
1.3.7 Dikesrensning – ett växande miljöproblem	13	– Hushållning med mark- och vattenområden	47
1.3.8 De särskilt värdefulla områdena	14	2.4.4 Kapitel 5 – Miljökvalitetsnormer	47
2 Naturskyddsföreningens förslag till ett hållbart skogsbruk genom en förstärkt miljöbalk	17	2.4.5 Kapitel 6	
2.1 Utgångspunkter för en ny skogspolitik	17	– Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag	47
2.1.1 Ett samlat regelverk	17	2.4.6 Kapitel 8 – Artskydd	47
2.1.2 Hållbar utveckling inklusive rättvisa mellan generationer	18	2.4.7 Kapitel 12 – Areella näringar	48
2.1.3 Hushållning med naturresurserna	19	2.4.8 Kapitel 16 – Talerätt	48
2.1.4 Roller och ansvar	20	2.4.9 Kapitel 26 – Tillsyn	48
2.1.5 Transparens och delaktighet	22	2.4.10 Kapitel 27 – Avgifter	48
2.1.6 Vad krävs för att bevara skogens ekosystemtjänster	22	2.4.11 Kapitel 29 – Straffbestämmelser	49
2.2 Grundstenar i en ny skogspolitik	23	2.4.12 Kapitel 31 – Ersättning vid ingripande av det allmänna	49
2.2.1 Politiken står på två ben – ett hållbart brukade och undantagande av särskilt värdefulla områden	23	2.5 Förändring i plan och bygglagen (PBL)	
2.2.2 Markägarna har en viktig roll i det formella områdesskyddet	23	– ett viktigt kommunalt ansvar	50
2.2.3 Statens egna skogar – en gemensam värdefull tillgång	24	3 Avslutande kommentarer	52
2.2.4 Kommunernas roll och ansvar	24	Referenser	53

Förslaget baseras på redovisning av ett uppdrag lagt till Maria Forsberg, miljöjurist vid Uppsala universitet och Artur Larsson, skogsekolog. Forsbergs och Larssons redovisning har bearbetats av Naturskyddsföreningen.

Projektledare: Malin Sahlin, Naturskyddsföreningen.

Projektgrupp: Malin Sahlin, Jonas Rudberg, Märta Berg.

Layout: Ingela Espmark.

Foto: Sebastian Kirppu, Malin Sahlin, Märta Berg, Kristoffer Stighäll, Per-Erik Mukka, Björn Mildh,

Olli Manninen, Ronny Fors, Mikael Gudrunsson, Jacob Nygren

ISBN: 978-91-558-0143-4 **Tryck:** Åtta.45, Stockholm 2014

Förord

Foto: Per-Erik Mukka



Sverige är ett skogsland och de flesta av oss som lever här älskar skogen. Skogen är natur och kultur. Vi går på promenader, plockar svamp och bär, vi joggar eller bara tar en lugn paus från den stressiga vardagen i skogen. Skogen är viktig för folkhälsan. Men skogen har också länge gett oss viktiga råvaror som byggt upp välbefinnande i vårt land. Nu, i en värld som av klimatskäl måste styras bort från användning av fossila bränslen och material och där samtidigt kolinlagringen i skog och mark måste öka, kommer skogens roll bli ännu viktigare. Skogen ger en mängd tjänster helt gratis genom att bara finnas där. Alla de tjänster och värden skogen ger, ekosystemtjänsterna, är ovärderliga för samhället. Därför måste all verksamhet som bedrivs i skogen, inklusive skogsbruket, ske inom ekosystemets ramar för vad som är långsiktigt uthålligt. Skogens långsiktiga förmåga att producera de många olika ekosystemtjänsterna måste bevaras.

Sedan nuvarande skogspolitik utformades för drygt 20 år sedan har mycket hänt som drastiskt har ändrat förutsättningarna för hur skogen kan hanteras. Dagens skogspolitik tar inte hänsyn till ökade kunskaper och nya samhällsmål. Inte heller hanterar den de stora utmaningarna. Samtidigt som skogsbruket fortsätter att utarma värdefulla skogsmiljöer varnar ansvariga myndigheter för att det med dagens styrmedel är omöjligt att nå de politiskt beslutade miljö kvalitetsmålen. Detta är ett resultat av en omodern

skogspolitik som inte har anpassats efter rådande läge. Det är också ett resultat av otydligt regelverk utan större konsekvenser för den som bryter mot det. Det råder ingen tvekan om saken: Sverige behöver en ny politik för skogen. Nu måste aktuell forskning och erfarenheter från konsekvenserna av dagens skogsbruksmetoder leda oss vidare till en ny och framtidsanpassad skogspolitik. En politik där brukandet av skogen som resurs sker på ett långsiktigt och effektivt sätt baserat på vetenskap och där flera samhällsmål vägs in. Det är dags för en förändring.

I detta förslag har vi haft modern forskning, aktuella omvärldshändelser och skogens alla värden som utgångspunkt och tagit fram ett förslag till hur politik och regelverket kan anpassas och utvecklas för ett långsiktigt hållbart brukande av skogen. Ett hållbart brukande är det mål som samhället redan ställt upp, i såväl miljö kvalitetsmålen som antagits av riksdagen som i internationella överenskomelser. Med detta förslag vill vi bidra till lösningar för att skogsbruket och övrig användning av skogen ska bli hållbar och bidra till så många som möjligt av samhällets mål. För skogen är mer än skogsbruk, skogen är viktig för oss alla.

Karin Åström, vice ordförande i Naturskyddsföreningen

Sammanfattning

Nästan all skog brukas i Sverige. Det intensiva skogsbruket har omvandlat vår natur i grunden och medfört en kris för den biologiska mångfalden samtidigt som skogens sociala och kulturhistoriska värden drabbas negativt. Biologisk mångfald fortsätter att minska liksom grönområden inom och i anslutning till tätorter och det finns ett stort behov av att restaurera och nyskapa värden. Sverige kommer med nuvarande politik och regelverk inte kunna nå vare sig de politiskt beslutade miljö kvalitetsmålen eller flera internationella åtaganden som rör skog. Sveriges skogsbruk är helt enkelt inte långsiktigt hållbart.

De senaste 20 åren har skogspolitiken vilat på devisen ”frihet under ansvar”. Naturskyddsföreningen delar uppfattningen att det går att komma långt med miljöarbetet genom öppen dialog och frivillighet, dock visar myndigheternas uppföljningar på undermålig hänsyn i skogsbruket. För att vända den negativa utvecklingen för skogens mångfald föreslår Naturskyddsföreningen i föreliggande skogspolitiska förslag en helt ny skogspolitik med rättsliga förstärkningar. Den nya politiken innebär att regelverket, som styr nyttjandet av Sveriges skogliga resurser och ekosystemtjänster, inarbetas i miljöbalken. Detta ger flera samordningsvinster, såsom en förbättrad överblick av den lagstiftning som styr förvaltningen av naturens resurser, en tydligare koppling till målet om hållbar utveckling samt möjligheter för allmänheten att delta i förvaltningen genom Århuskonventionen. Redan idag omfattas skogsbruket av miljöbalken, i tillämpliga delar. Att inarbeta regelverket i miljöbalken skulle därför lösa lagvalskonflikter i skogsbruksärenden.

Dagens skogsbruksmetoder fokuserar helt på kalhyggen med återplantering. Åldersfördelningen i skogen är mycket ojämn och domineras av låga åldersklasser. Den nya skogspolitiken öppnar upp för ett variationsrikt skogsbruk och kommer på sikt även innebära en jämnare åldersfördelning vilket gynnar såväl biologisk mångfald som skogens sociala värden och inte minst klimatet. Den nya skogspolitiken ger också markägaren större frihet att själv välja med vilka metoder skogen ska brukas.

Skogen påverkar klimatet på flera sätt. Beroende på brukningsmetoder och förhållandet mellan tillväxt och avverkning kan den fungera som en kolsänka och därmed bidra till att motverka global uppvärmning. Bästa tillgängliga kunskap tyder på en gradvis uppvärmning av jordklotet inom ett sekel. Det är därför oerhört viktigt att slå vakt om skogens resiliens i syfte att motverka riskerna och konsekvenserna av detta. Den nya skogspolitiken innebär att skogsbestånd i större utsträckning än idag får fortsätta att växa upp till högre ålder, och på så sätt binda kol under flera decennier till. Om slutavverkning med dagens metoder istället sker så tar det den nya skogsgenerationen ett par decennier att kompensera för hyggesfasens utsläpp. Den tiden har vi inte för att hejda den globala uppvärmningen.

Det saknas idag ett samlat grepp om markanvändningen och landskapets värden. En bidragande orsak är kunskapsbrist. Kunskapen om hur skogen ska skötas för att nå miljö- och skogspolitiska mål måste förbättras. För att möta behoven av att synliggöra och ta hänsyn till landskapsekologiska samband vid förvaltning av skog föreslås att skogsbruksplaner upprättas och samordnas med de politiskt beslutade regionala landskapsstrategierna. En skogsbruksplan är ett oumbärligt verktyg och underlag i arbetet med att utveckla ett hållbart skogsbruk och en grön infrastruktur i landskapet.

1 Utgångspunkter

1.1 Inledning och syfte

Hur skogen sköts och förvaltas är något som berör oss alla, såväl nuvarande som kommande generationer. De skogliga ekosystemen levererar varor och tjänster som är omistliga för samhället. Skogen är primärproducent av timmer och annan förnybar råvara som kan få en avgörande roll i en omställning till ett hållbart samhälle. Skogen reglerar också klimatet och har en avgörande betydelse för återcirkulationen av näringsämnen och för hydrologin i landskapet.

Skogen är livsmiljö för en mångfald av arter och representerar viktiga sociala¹ och kulturella värden. Många av dessa värden riskerar idag att gå förlorade till följd av att skogen inte brukas hållbart. Samtidigt fortsätter anspråken på skogen att öka. Industrin kräver mer råvara, användningen av biobränsle ökar samtidigt som skogen som kolsänka blir allt mer intressant ur klimatperspektiv. Skogens betydelse för folkhälsan uppmärksammas allt mer, och i takt med att tätorter och städer växer ökar behovet av tätortsnära skogar för friluftsliv och rekreation. Att skogar med hög biologisk mångfald under lång tid har avverkats och fragmenterats² har också ökat behovet av naturvård i skogen.

Denna mångfald av intressen skapar problem när konkurrerande mål är oförenliga. I sådana situationer är det särskilt påkallat med tydliga och väl avvägda styrmedel. Som belyses i detta förslag kan skogsbruket idag inte anses som långsiktigt hållbart. Flera av de svenska miljökvalitetsmålen med koppling till skog, som exempelvis *Levande skogar*, *God bebyggd miljö*, *Begränsad klimatpåverkan* samt *Ett rikt växt- och djurliv*, bedöms inte som möjliga att nå med idag beslutade eller planerade styrmedel.³ Syftet med detta förslag är att presentera grundbultar för en ny skogspolitik, inklusive ett förstärkt regelverk för att bidra till ökad måluppfyllelse i skogen. I förslaget beskrivs vilka utmaningar och problem som beslutsfattare behöver ta sig an samt förslag till lösningar. Ambitionen är att förslagen ska

genomsyra utformningen och tillämpningen av framtidens skogspolitik, men även kunna konkretiseras i det dagliga arbetet på myndighetsnivå och inom övriga skogssektorn. Utgångspunkten har varit att samtliga åtaganden under den internationella rätten (till exempel CBD, Bernkonventionen och Århuskonventionen) och EU-rätten ska respekteras och uppnås tillsammans med de svenska miljökvalitetsmålen. Förslaget ska ses som ett bidrag till en politik för hållbar förvaltning av skogens ekosystemtjänster.

1.1.2 Avgränsning beträffande regelverk som berör skogen

Förslaget fokuserar på skogspolitiken. Frågor som rör skydd och anslag för skydd ligger under ett annat politikområde och hanteras därför endast översiktligt. Förslaget hanterar främst skogsvårdslagen och miljöbalken. Utöver dessa lagar finns även fler lagstiftningar med stark koppling till skog och skogsbruk, framförallt plan- och bygglagen samt kulturminneslagen. De senare har lämnats utanför förslag, undantaget en viktig förändring i plan- och bygglagen i form av ett tillägg som berör tätortsnära skog och kommunernas översiktliga planering. Betonas bör dock att alla samtliga dessa lagar behöver utredas i sin helhet kopplat till nedanstående förslag för att möjliggöra ett helhetsgrepp om en framtida skogspolitik och regelverk för skogen.

1.2 Bakgrund

Ekosystemens förmåga att tillhandahålla ekosystemtjänster⁴ har under senare år diskuterats allt mer i den skogs- och miljöpolitiska debatten. Ekosystemtjänsterna är beroende av att samspelet mellan ekosystemens arter och den icke levande delen av miljön fungerar. Bevarandet av biologisk mångfald i skogen har en direkt koppling till merparten av de ekosystemtjänster som skogen tillhandahåller, även om det i många fall saknas kunskap om de olika arternas exakta roll i systemet.

¹ Med skogens sociala värden avses "de värden som skapas av människans upplevelser av skogen." Dessa rör skogens betydelse för bland annat hälsa, välbefinnande och en god livsmiljö, friluftsliv och turism, estetiska värden, pedagogik och kunskap om skog och miljö, lek, samvaro och sociala relationer, intellektuell och andlig inspiration samt identitet och kulturarv. Se Skogsstyrelsen 2013, Meddelande 9.

² Larsson (red.) 2011. Tillståndet i skogen. ArtDatabanken, SLU.

³ Naturvårdsverket 2012. Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012.

⁴ För en mer fullständig översikt över ekosystemtjänster, se t.ex. Millennium Ecosystem Assessment 2005 och Naturvårdsverket 2012a: Sammanställd information om ekosystemtjänster, sid. 49 ff, samt Sammanfattning av SOU 2013:68, sid. 7.



Sverige är i slutfasen på en landsomfattande och genomgripande förändring av skogslandskapet. Arealen naturskogar som aldrig tidigare kalhuggits fortsätter att minska och stora sammanhängande naturskogsområden fragmenteras. Foto: Naturskyddsföreningen.

Att biologisk mångfald *ska* bevaras utgör för Sveriges del ett åtagande under den internationella rätten. Inom ramen för konventionen om biologisk mångfald (CBD) har Sverige politiskt förbundit sig att stoppa förlusten av biologisk mångfald och som ett led i detta till år 2020 skydda minst 17 procent av land- och vattenområden. Förlusten av viktiga habitat ska halveras, och om möjligt helt stoppas inom samma tidsperiod.⁵ I Sverige är det produktiva skogslandskapet, där majoriteten av de hotade och nära hotade arterna finns, av speciellt stort värde att skydda. Till samma målar, 2020, ska områden som används för skogsbruk förvaltas hållbart så att biologisk mångfald garanteras.⁶ Inom EU-samarbetet har Sverige förbundit sig att bevara biologisk mångfald, bland annat genom att till fullo implementera och tillämpa EU:s bindande rättsakter på området såsom ramvattendirektivet, fågelskyddsdirektivet och art- och habitatdirektivet.

När det gäller den skogliga mångfalden är Sverige just nu i slutfasen på en landsomfattande och genomgripande förändring av skogslandskapet. Med början i bergsbruks-epoken har minst en omgång kalhuggning rullat över det mesta av de svenska skogarna, i accelererande fart sedan början av 1950-talet.⁷ Idag finns endast begränsade områden kvar som har de grundläggande kvaliteter som hör till ett naturligt skogsekosystem. Få svenskar har idag möjlighet att få uppleva en naturskog, den är kort sagt en bristvara.

Endast drygt 7 procent av den produktiva skogen utanför reservaten är över 140 år.⁸ Samhällets svar på denna gigantiska omformning av ett landskapstäckande ekosystem har kommit sent och åtgärderna har hittills varit blygsamma, trots ambitiöst formulerade mål. I hela riket är idag omkring 4 procent av den produktiva skogsmarken formellt skyddad.⁹ Nedanför det fjällnära området (alltså den absoluta merparten av Sverige) är siffran omkring 2 procent.¹⁰

Forskare menar att ett kritiskt tröskelvärde beträffande tillgång på livsmiljöer ligger vid ungefär 20 procent¹¹ för många arter, för vissa ännu högre. När den ursprungliga livsmiljön minskar och hamnar under denna gräns ökar risken för utdöende av arter markant. Effekterna av biotopförluster förvärras ofta av att de sker i kombination med fragmentering, vilket ofta är fallet i skogen. Konsekvenserna av dagens skogsbruk är synliga i form av statistik över rödlistade skogslevande arter och ett regionalt utdöende. Samtidigt påverkas värden för rekreation, friluftsliv och kulturmiljöer negativt. Denna landskapsomfattande omvandling av våra skogsekosystem har lett till en situation som är kritisk för en stor del av skogen och de värden som människor förknippar med skog.

5 Se mål 5 och 11 i Aichi Biodiversity Targets 2010.

6 Se mål 7 i Aichi Biodiversity Targets 2010.

7 Larsson (red.) 2011. Tillståndet i skogen. ArtDatabanken, SLU.

8 SLU 2013, Skogsdata 2013 – Aktuella uppgifter om de svenska skogarna från Riksskogstaxeringen. Sid. 96

9 Skogsstyrelsen 2013. Skogsstatistisk årsbok.

10 Naturvårdsverket 2012. Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen

11 Hanski, I. 2011. Habitat Loss, the Dynamics of Biodiversity, and a Perspective on Conservation. Ambio, samt Angelstam, P et al. 2010. Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald. Skogsstyrelsen Rapport.

Foto: Per-Erik Mukka



1.3 Behovet av en ny skogspolitik

Under de senaste 20 åren har skogspolitiken vilat på devisen om ”frihet under ansvar”. Tanken är att skogs- och miljöpolitiska mål i stor utsträckning kan och bör nås på frivillig väg. Vi delar uppfattningen att det går att komma långt med miljöarbetet genom öppen dialog och frivillighet, men senare års utvärderingar av miljömålsuppfyllelse och lagefterlevnad visar att Sverige inte kommit tillräckligt långt. Biologisk mångfald fortsätter att minska liksom grönområden i anslutning till tätorter. Det finns ett uppdämt behov av att inte bara spara de värdefulla skogar som finns kvar utan även av att restaurera och nyskapa värden. En viktig förutsättning för detta är att skogsbruket bedrivs hållbart, över hela landskapet. Att genom lagstiftning tydligare ange de minimikrav som ska gälla för ett sådant skogsbruk behöver inte innebära en konflikt med den nuvarande policyn om frivillighet. Även i ett system där lagstiftningen styr bort vissa icke hållbara handlingsmönster finns fortfarande stort utrymme för, och behov av, frivillig hänsyn; i vissa fall behövs även ökade frihetsgrader.

Vad som i praktiken utgör ett hållbart skogsbruk över tid är svårt att besvara i detalj. Detta innebär inte att det går att avstå från att, mot bakgrund av aktuell kunskap om ekosystemen, sätta regelverk och riktlinjer för ett sådant skogsbruk. Nedanstående förslag om förstärkningar av regelverket vilar delvis på sådan kunskap men också på de krav som ställs på det svenska regelverket till följd av internationella åtaganden och EU:s rättsakter.

Den nuvarande skogspolitiken hanterar inte de fram-

tida utmaningar som vårt samhälle – och skogsekosystemen – står inför. Omvärldsförändringarna har varit omfattande och starka sedan nuvarande skogspolitik utreddes och formulerades i början av 1990-talet. Vidare har den inte lett till att fastställda politiska mål, vare sig nationella eller internationella¹², uppnåtts. Skogsbruket har under lång tid bedrivits på ett sätt som medfört en kris för den biologiska mångfalden med ett stort antal hotade djur- och växtarter som följd. Målet om att hejda förlusten av biologisk mångfald har inte nåtts. Istället fortsätter biodiversiteten att minska. Skogsbruket har även en förorenande påverkan på miljön, exempelvis i form av förlusterna av närsalter genom virkesuttag och den försurning som i synnerhet granskogar förorsakar. Även skogens sociala och kulturhistoriska värden drabbas negativt. Skogsbruket är med andra ord inte långsiktigt hållbart. Skogen är värdefull för samhället på många olika sätt och behöver därför en politik som möter såväl nuvarande som framtida behov och utmaningar.

1.3.1 Mycket har hänt sedan nuvarande politik utformades

Sedan den gällande skogspolitiken utformades under början av 1990-talet har mycket hänt som ändrat förutsättningarna och villkoren för hanteringen av skogen och därmed skogspolitiken. Såväl nationellt som internationellt har mål om hållbar utveckling formulerats och mål satts om att biologisk mångfald ska bevaras. För att nå dessa mål måste markanvändning och nyttjandet av naturresurser hålla sig inom ekologiskt hållbara ramar.

De nationella miljömålen introducerades genom den första miljömålspropositionen 1998 och kan ses som en ambitiös ansats att implementera målet om hållbar utveckling. Miljömålssystemet utgörs bland annat av de 16 miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt. Två av dessa är miljökvalitetsmålen *Levande skogar* och *Ett rikt växt- och djurliv*. I *Levande skogar* uttrycks bland annat att biologisk mångfald ska bevaras och att skogens sociala värden ska

¹² Se t.ex. Naturvårdsverket 2012b. Steg på vägen – Fördjupade utvärderingar av miljömålen 2012.



värnas. En förutsättning för detta är att tillräcklig miljöhänsyn tas då skogen brukas. Sättet att bruka skogen på har också betydelse för möjligheten att uppfylla de svenska miljökvalitetsmålen om *Levande sjöar och vattendrag*, *Begränsad klimatpåverkan* och *God bebyggd miljö*.¹³ Även om utvärderingen av Levande skogar visar på positiva trender, såsom ökad mängd död ved och ökad areal lövrika skogar¹⁴, så är ansvariga myndigheters bedömning att inget av dessa miljökvalitetsmål kommer att uppnås till måläret 2020.¹⁵ Riksdagen har även beslutat om ett övergripande mål för friluftslivspolitiken och regeringen har beslutat om tio friluftslivsmål¹⁶ som har betydelse för både skötsel och förvaltning av skog.

Vid sidan av internationella åtaganden om hållbar utveckling och bevarande av biologisk mångfald, har Sverige sedan den nya skogspolitiken introducerades blivit medlem i EU. Med medlemskapet följer bl.a. att uppnå kraven i EU:s två naturvårdsdirektiv – fågelskyddsdirektivet och art- och habitatdirektivet. Trots att Sverige har varit medlem i snart tjugo år har dessa bindande direktiv ännu inte implementerats fullödigt i det egna regelsystemet. Den största bristen, påtalad sedan många år av såväl miljöorganisationer som jurister,¹⁷ är att direktivens bestämmelser om artskydd är bristfälligt implementerade i de regelverk som styr aktivi-

teter i skogsbruket. De miljökrav som finns för skogsbruket efterlevs dessutom endast i begränsad utsträckning.

EU saknar ett samlat regelverk för skogsbruk men på senare tid har beslut fattats och rättsakter antagits som berör skogsfrågor. Här kan nämnas den direkt gällande timmerförordningen, miljöansvarsdirektivet, hållbarhetskriterier för bioenergi och EU:s strategi för biodiversitet. En central fråga inom EU och internationellt är möjligheten för allmänheten att få tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Trots att Sverige för länge sedan har ratificerat Århuskonventionen, som reglerar dessa frågor, har någon anpassning inte skett på skogsområdet. Prövningar inom ramen för skogsvårdslagen behandlas idag internt mellan Skogsstyrelsen och skogsnäringen. Domstolsprövningar som sker av annan miljölagstiftning, och som krävs för att ge effektivt genomslag av EU-rätten, har hitintills endast skett vid ett tillfälle inom skogsområdet, då Högsta förvaltningsdomstolen tillkännagav Naturskyddsföreningen rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut.¹⁸ Det innebär att praxis för vägledning av tillämpning av skogsvårdslagstiftningen saknas.

Forskningen har under de senaste 20 åren gett oss ett förbättrat vetenskapligt underlag och ny kunskap om tillståndet i miljön, globalt och inom EU och i Sverige. En särskilt uppmärksammas rapport är den om kritiska gränser

13 Målet involverar den fysiska planeringen vilket i allra högsta grad rör skog.

14 Naturvårdsverket 2012. Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen.

15 Naturvårdsverket 2012. Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen

16 Regeringens skrivelse till riksdagen 2012/13:51

17 Se t.ex. Forsberg 2012, Skogen som livsmiljö s. 231 ff. och där angivna källor

18 Se Högsta Förvaltningsdomstolens dom. Mål nr 5962-12

Skogsvårdslagens krav på hänsyn är idag alldeles för lågt ställt, vilket är en bidragande orsak till utarmningen av biologisk mångfald. Med Naturskyddsföreningens lagförslag kommer naturhänsynen på hyggan att öka och lagstiftningen bli tydligare och lättare för markägaren att följa. Foto: Olli Manninen.

för mänskligheten på global nivå.¹⁹ Den sammantagna förlusten av biologisk mångfald på jorden innebär att nutiden kan beskrivas som den sjätte globala utdöendevågen under jordens historia. Utdöendetakten bedöms vara 100–1000 gånger snabbare än det naturliga utdöendet. Utvecklingen i Sverige är utan tvekan en del av detta mönster, även om vårt land av historiska skäl (istider) är relativt artfattigt. Rapporter om miljötillståndet inom EU ger samma bild.²⁰

Genom IPCC, Världsbanken och vetenskapliga rapporter framstår klimatförändringen som en avgörande utmaning för mänskligheten. De boreala skogarna (inklusive marken) utgör merparten av världens kolförråd i skogar. Klimatfrågan och kolförråd diskuterades knappt när 1993 års skogspolitik utformades. Även ekosystemtjänsterna och dessas vikt för samhället har fått ett såväl vetenskapligt som politiskt genomslag. Ekosystemtjänster var ett relativt okänt begrepp i början av 1990-talet.

Ovan nämnda förändringar har i stort skett efter det att 1993 års skogspolitik utformades. De få skogspolitiska beslut som har fattats sedan 1993 (framförallt i samband med den skogspolitiska propositionen 2008) har inte förmått hantera dessa viktiga omvärldsfaktorer. Man har heller inte tagit till sig ökade kunskaper inom t ex naturvårdsbiologisk forskning i någon större omfattning. De nya förutsättningarna är var för sig tillräckligt angelägna skäl till att se över skogspolitiken.

1.3.2 Brister i genomförandet av skogspolitiken

Den ”svenska modellen” för skogsbruk bygger på frihet under ansvar. Med detta menas att den som brukar skogen inte bara ska visa den hänsyn som lagstiftningen kräver utan även förväntas ta ansvar för skogens värden utöver den lagstadgade nivån. De rättsliga kraven på hänsyn, det vill säga den hänsyn som ska visas i samband med att skogen *brukas*, är idag lågt satta i förhållande till miljö kvalitetsmålen och de naturvårdsbiologiska behoven. Motsvarande krav på hänsyn till skogens sociala värden saknas i stort sett helt.

En avgörande brist i genomförandet av skogspolitiken är dessutom att efterlevnaden av föreskriven hänsyn är låg, trots att denna hänsyn endast återger minimikraven för skogsbruket och att brukaren förväntas gå längre. Av Skogsstyrelsens tidigare uppföljningar framgår att en dryg tredjedel av slutavverkningarna inte når lagens krav om miljö hänsyn.²¹ Skogsstyrelsen har sedan dess ändrat redovisningsform för uppföljningarna och de visar numera att en dryg tredjedel av slutavverkningarna har en större eller mindre negativ påverkan på hänsynskrävande biotoper.²² Artskyddsbestämmelser i EU-direktiv, som varit gällande i Sverige sedan 1995, tillämpas i praktiken inte i skogsbruket. Vidare klargör Naturvårdsverkets första rapportering till EU 2007 enligt artikel 17 i EU:s art- och habitatdirektiv att flera naturtyper i skogen påverkas starkt negativt av skogsbruket. Detta beror främst på avverkning och andra skogsbruksåtgärder som medför brist på död ved och gamla träd, samt på alltför få bränder och översvämningar.²³ Dessa utgör viktiga delar av skogens naturliga dynamik. Underlaget till 2013 års redovisning till EU visar en fortsatt dålig status för majoriteten av landets skogstyper.²⁴ Inte heller den frivilliga hänsynen, som den kommer till uttryck inom exempelvis FSC-certifiering, fungerar tillfredsställande även om den har medfört vissa förbättringar i skogsbruket. Inte minst finns många och återkommande överträdelser av FSC-bestämmelserna dokumenterade.²⁵ En jämförande studie visar att Sverige, av elva undersökta länder, dessutom är näst sämst på naturvårdshänsyn i samband med avverkningar.²⁶

När det gäller skydd av områden, det vill säga arealer som *undantas från skogsbruk*, kan man konstatera att flera områden med höga naturvärden eller höga sociala värden av-

21 Skogsstyrelsen 2012. Skogsstatistisk årsbok.

22 Skogsstyrelsen 2013. Skogsstatistisk årsbok.

23 ArtDatabanken 2007 (red. Sohlman, A.) Arter & naturtyper i habitatdirektivet – tillståndet i Sverige 2007

24 ArtDatabanken. Arter och naturtyper – tillståndet i Sverige 2013 – en presentation från Miljöövervakningsdagarna i Dalarna, oktober 2013. <http://www.lansstyrelsen.se/dalarna/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/tillstandet-i-miljon/MOV-konferens-2013/Lena%20Tranvik%20Art%2017%20M%20C3%96D%20okt%202013rev.pdf>

25 Naturskyddsföreningen, Sahlin, M. 2013. Trovärdighet på spel – frivilligheten i skogen fungerar inte. Se även Forsberg 2012. Skogen som livsmiljö s. 160 f.

26 Gustafsson, L. m.fl. 2012. Retention Forestry to Maintain Multifunctional Forests: A World Perspective.

19 Rockström m.fl. 2009. Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity.
20 Europeiska kommissionen 2010. Förslag till en EU-strategi och EU-mål för biologisk mångfald efter 2010.



verkas, såsom registrerade nyckelbiotoper och naturskogar som aldrig tidigare kalhuggits.²⁷ När den skogliga kontinuiteten bryts i dessa områden försvinner förutsättningarna för en mängd växt-, svamp- och djurarter som är beroende av kontinuitet. Vad gäller sociala värden saknas helt statistik över hur mycket skog med sociala värden som årligen avverkas liksom statistik på storleken på kalhyggen i exempelvis tätortsnära skog. Det är emellertid känt att arealen grönområden i de 10 största städerna minskar.²⁸ Även värdefulla skogar som borde vara registrerade som nyckelbiotoper avverkas. Skogsstyrelsens egen kontrollinventering drog slutsatsen att cirka 80 procent av nyckelbiotoperna hade missats i den omfattande nyckelbiotopsinventeringen 1993–1998.²⁹ Även om dessa biotoper inte har något rättsligt skydd, vilket är en brist i sig, förväntas de avsättas på frivillig väg. Den svenska bevarandestrategin förlitar sig i stor utsträckning på sektorsansvaret inklusive frivilliga avsättningar, som under vissa förutsättningar är mycket viktiga, men betydelsen av de senare har ifrågasatts av inte minst miljöförhållanden, av flera skäl. Dels brister avsättning-

arna många gånger i kvalitet, dels saknar de garanterad varaktighet.³⁰ Att ett område "avsätts" är ingen garanti för att området ges ett långsiktigt skydd.³¹

Sammanfattningsvis innebär problemen ovan att flera skogstyper av avgörande betydelse för möjligheten att bevara skogens biologiska, sociala och kulturella värden avverkas med skogsmyndighetens goda minne. Orsakerna är såväl brister i själva politiken som brister i genomförandet. Inte minst resursbristen hos myndigheterna har varit en starkt bidragande orsak till att situationen ser ut som den gör,³² men det finns också stora brister i regelverk, organisation och myndighetsutövning. Detta bidrar till att skogsnäringen i praktiken inte lever upp till de krav som lagstiftningen ställer eller fullföljer det sektorsansvar som därutöver förväntas tas på frivillig basis.

1.3.3 Mångfald i brukandet ger mångfald i skogen

Skogsvårdslagen slår fast att målen för produktion och miljö ska väga lika tungt. Trots detta har lagen under lång tid bidragit till att försvåra för andra skogsbruksmetoder än

27 Dolk Fröjd & Claesson 2009. Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden – en GIS-analys och inventeringsdata från Polytax.

28 Statistiska centralbyrån 2010: Förändring av grönytor/grönområden i och omkring tätorter 2000–2005, Statistiska meddelanden, MI 12 SM 1003. www.scb.se/pages/pressrelease_303645.aspx

29 Skogsstyrelsens Meddelande 3-2001. Kontrollinventering av nyckelbiotoper 2000.

30 Se Forsberg 2012, Skogen som livsmiljö s. 161 ff.

31 Enligt Skogsstyrelsen är frivilliga avsättningar "alltså inte fråga om något skydd i egentlig mening", se Skogsstyrelsen, Meddelande 3-2009.

32 Se brevvar från Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen Dalarna om brist på tillgängliga resurser för områdesskydd, liksom uppskattningar från Naturvårdsverket om medelsbehov för att möta Nagoyaåtagandet.

Avverkat urskogsområde i Norrbotten. Det sammanhängande urskogsområdet har avverkats och fragmenterats i omgångar sedan 90-talet med Skogsstyrelsens goda minne. Foto: Naturskyddsföreningen.

trakthyggesbruk eller skogsbruk för andra ändamål än virkesproduktion. Såväl regelverket som kulturen inom skogsnäringen har lett till att alltför få markägare idag är villiga, har kunskap om eller vågar tillämpa andra metoder. Dock finns ett starkt önskemål hos allmänheten, och hos en del markägare, om mer skonsamma skogsbruksmetoder för att gynna andra värden och för att skogen ska gå att använda även för andra ändamål. När svenska folket rangordnar de intressen som ska styra den svenska skogens användning kommer betydelsen för folkhälsan på första plats³³. Därefter kommer hänsyn till biologisk mångfald, behov att värna kulturmiljöer samt friluftslivets behov. Först därefter kommer efterfrågan på skogsråvara. Faktum är att det samlade värdet av olika ekosystemtjänster kan vara större om man tillämpar ett skogsbruk med ett ökat antal trädslag snarare än enbart virkesproduktion i monokulturer.³⁴ Resultat från gallringsstudier där 25-30 procent av stående volym har avverkats indikerar att ett hyggesfritt skogsbruk ger en för klimatet gynnsammare växthusgasbalans och därmed kan utgöra en betydligt större kolsänka än skogar som sköts enligt dagens modell med kalavverkning och återplantering.³⁵

I samband med 1993 års avreglering förutsattes och efterfrågades en utveckling av mer naturvårdsanpassade skogsbruksmetoder, men såväl skogsvårdslagens utformning som den praktiska tillämpningen av denna har fokuserat på trakthyggesbruket. Dessutom har bristande ståndortsanpassning av skogsbruksmetoder inneburit att behov av miljöskadande skyddsdikning har uppstått. En ny politik behöver utformas, som stimulerar till olika slags skogsbruksmetoder, så att brukandet blir optimalt sett till samhällets olika mål för skogen. En sådan politik ger även större möjligheter att ta tillvara markägarnas egna initiativ, intressen och erfarenheter. Regeringens proposition om

om biologisk mångfald³⁶ är ett steg i rätt riktning men behöver utvecklas ytterligare för att säkerställa ett variationsrikt skogsbruk.

1.3.4 Skogen och klimatet

Brukandet av skogen måste anpassas till ekosystemens ramar för långsiktig produktion och med hänsyn till andra ekosystemtjänster. Trä kan på många områden ersätta fossila material och därför vara ett bidrag till klimatarbetet. Andra aspekter, såsom biologisk mångfald, sociala och kulturella värden samt klimatförändringarna, måste självfallet vägas in i hur mycket råvara som kan tas ut ur skogen. Ur ett sammanvägt perspektiv, där skogen ska räcka till allt, kan konstateras att det redan idag råder en brist på skogar som kan tillgodose alla ekosystemtjänster. Skogsbruket kan således inte anses bedrivas inom ekosystemets ramar och kan med dagens skogspolitik och praktik inte tillgodose de ovan nämnda behoven.

Skogens roll i klimatsammanhang är mångfacetterad och därmed komplicerad. Beslut om åtgärder måste bygga på etablerad forskning samt ett antal antaganden om den framtida utvecklingen av samhället och klimatet. Några av dessa bygger på gedigna analyser, såsom IPCC:s modeller av klimatets utveckling givet vissa utsläppsnivåer av växthusgaser. Andra antaganden är svåra att göra, särskilt sådana som behandlar människors beteenden, som exempelvis när det gäller framtida konsumtionsmönster, tekniska landvinningar och trender i samhällsutvecklingen.

Likväl visar bästa tillgängliga kunskap på att det sker en gradvis uppvärmning av jordklotet, som inte osannolikt kan gå uppemot fyra grader globalt och ännu högre i norra Europa³⁷ inom ett sekel, ett scenario som kommer att leda till svåra påfrestningar för människa och natur. Skogsbruket måste förhålla sig till denna fråga, då stora mängder koldioxid och andra växthusgaser lagras och omsätts i skogen.

Skogen kan, beroende på bruksmetoder och förhållandet mellan tillväxt och avverkning, fungera som en

33 Andersson, K. m fl 2005: Kund- och intressentanalys, Kairos Future AB

34 Tex. har Gamfeldt m.fl. 2013 visat att det samlade värdet av olika ekosystemtjänster ökar i beståndet om man ökar antalet trädslag.

35 Lindroth, A. m fl. Debattartikel Dagens Nyheter 2012-05-30

36 Regeringens proposition 2013/24:141. En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. S. 8-9

37 IPCC 2013. Climate change 2013 The Physical Science Basis. Summary for Policymakers.



kolsänka och därmed bidra till att motverka global uppvärmning. Därför är det viktigt att i ett föränderligt klimat slå vakt om skogens resiliens³⁸ i syfte att motverka riskerna och konsekvenserna av en global uppvärmning.

Skogen påverkar klimatet på flera sätt. Skogen utgör, som nämnts ovan, ett lager för kol, det vill säga det finns stora mängder kol bundna i träden, och ännu mer i marken. Om man avverkar eller minskar virkesförrådet på annat sätt släpper man ut kol i atmosfären, ibland med viss fördröjning. Nedbrytning av hyggesrester ger också utsläpp av kol och dikning – dikesrensning eller skyddsdikning – på mullhaltiga (organogena) jordar ger ett kraftigt utsläpp av växthusgaser från nedbrytning av torv i marken.³⁹ Skogen har även potential att ge klimatnytta genom substitution, det vill säga att skogsprodukter ersätter fossila ämnen och bränslen eller som alternativ råvara till material med stor klimatbelastning. Det bör dock påpekas att substitution som klimatåtgärd endast fungerar om förnybart bränsle och material verkligen ersätter de fossila. Råvaror från skogen ger sannolikt den bästa klimatnyttan när man bygger in kol i långlivade träprodukter, till exempel i byggnader. Skogen kan dock endast vara en del av lösningen på

klimatproblemet, åtgärder måste i första hand vidtas som dels minskar energianvändningen, dels driver fram annan förnybar energi, dels minskar utsläppen av växthusgaser från övriga samhällssektorer.

För att skogen ska räcka till mer krävs minskad resursförbrukning och en ökad hushållning och effektivisering. Om exempelvis papperskonsumtionen minskar kan en större del av det klenare virket användas till biobränsle och därmed minska andelen fossil energi i energisystemet. Att minska papperskonsumtionen till förmån för biobränsle skulle dessutom ha positiv effekt i dubbel bemärkelse då tillverkning och användning av papper generellt är negativt ur klimatsynpunkt.⁴⁰ Den globalt ökande konsumtionen av träbaserade varor är en av drivkrafterna till skövling av skogar och till förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Även den svenska skogsindustrin ger ett stort bidrag till utsläppen av växthusgaser, genom att fokus ligger på produktion av kortlivade produkter som papper och kartong. Skogspolitiken måste ta hänsyn härtill.

1.3.5 På väg mot en biobaserad ekonomi

Sverige är redan inne i en samhällsomställning från en fossilbränsleberoende ekonomi till en bio-ekonomi baserad på förnybara råvaror. Det finns goda förutsättningar för denna

38 Resiliens är ett systems långsiktiga förmåga att klara förändring, återhämta sig och vidareutvecklas. För ett ekosystem, exempelvis skog, kan det handla om att klara av stormar, bränder och föroreningar.

39 Kasimir Klemetsson Å, 2013. Skog och jordbruk på dikade våtmarker avger stora mängder växthusgaser. BeCC Policy Brief 03 2013

40 Olsson, R. 2011. Hugga eller skydda, och där angivna källor. Utgiven av Naturskyddsföreningen och WWF i samarbete med AirClim.

Skogen kan, beroende på bruksmetoder och förhållandet mellan tillväxt och avverkning, fungera som en kolsänka och därmed bidra till att motverka global uppvärmning. Därför är det viktigt att i ett föränderligt klimat slå vakt om skogens resiliens i syfte att motverka riskerna och konsekvenserna av en global uppvärmning. Foto: Naturskyddsföreningen.

omställning i Sverige. Omställningen kan medföra att an-
språken på skogen och dess tjänster kommer att öka ytter-
ligare. Produkter med skogen som råvarubas kommer att
behövas till uppvärmning och fordonsbränsle, byggnads-
material, tyg, papper och mycket annat. Osäkerhetsfaktorerna
inför framtiden är dock stora när det gäller konkurrenskraf-
ten hos olika förnybara energislag.

1.3.6 Det brukade landskapet

En av de allvarligaste bristerna i nuvarande skogspolitik har
varit att få genomslag för skyddsföreskrifterna till 30 §
skogsvårdslagen. Ett systemfel är att föreläggande måste
meddelas markägaren för att sanktionsstraff ska bli gäl-
lande. Problemen utöver dessa brister i sanktionssystemet,
består av otydliga regler och bristande resurser för tillsyn.
Regelverket upplevs som rådgivande snarare än som bin-
dande. Detta kan delvis förklara varför så många avverk-
ningar i Skogsstyrelsens tidigare uppföljningar bedömdes
ligga under lagnivån. En annan allvarlig brist är att hän-
synskraven enligt skogsvårdslagen är för lågt ställda och
varken svarar upp mot de minimikrav som miljöbalken
ställer eller leder till måluppfyllelse för de miljö kvalitetsmål
som berör skogen. Därtill kan läggas de avvikelser som sker
mot miljöbalken och från internationell rätt och EU-rätt
när det gäller skyddet för vissa arter.

Den bristande hänsynen i skogsbruket drabbar också
skogens sociala värden, såsom friluftsliv och närboendes
livskvalitet. Det kan också påverka annan näringsverksam-
het som har skogen som bas, som turism och rennäring.
Möjligheten för människor som drabbas negativt eller fö-
reträdare för civilsamhället att påverka eller avstyra plane-
rade avverkningar är idag mycket liten. Förutsättningarna
för en god balans mellan målen för produktion och miljö
stärks om allmänheten och andra intressen kan påverka
hur skogsbruket bedrivs.

Preciseringar av lägsta acceptabla nivå för miljöhänsyn
i skogsbruket saknas idag i stort sett i regelverket. Precise-
ringar finns istället ofta beskrivna som allmänna råd utan
möjlighet till att straffbeläggas i de fall markägarna bryter
mot dem. För att de markägare som idag följer de allmänna

råden inte ska missgynnas krävs därför en tydlig lagstift-
ning med absoluta hänsynskrav (se avsnitt 2.2.7 "Grunden
måste vara laglig markanvändning"). Miljöskyddslagstift-
ning, på såväl EU-nivå som nationell nivå, som sedan länge
implementerats inom andra områden, återstår fortfarande
att genomföras inom skogsbruket. Sverige har även, genom
Nagoya-åtagandets mål 7, förbundit sig att bedriva ett håll-
bart skogsbruk i syfte att bevara biologisk mångfald:

*"År 2020 förvaltas områden som används för jordbruk,
vattenbruk och skogsbruk hållbart och så att bevarande av
biologisk mångfald garanteras."*

Detta mål är inte möjligt att uppnå med nuvarande
skogspolitik och lagstiftning.

1.3.7 Dikesrensning – ett växande miljöproblem

Dikesrensningar har visat sig leda till ökade utsläpp av såväl
naturliga ämnen som antropogena föroreningar från skogs-
marken till omgivande ytvatten⁴¹. De medför att mycket
slam frigörs, transporteras, leder till ökad grumlighet och
till slut sedimenterar på botten av sjöar och vattendrag.
Detta förstör inte minst grusbottenarna, som är generellt
värdefulla livsmiljöer, och riskerar att helt slå ut
bottenfaunan i berörda ytvatten, således två skilda negativa
effekter för vattendraget. Det finpartikulära materialet kan
också transporteras mycket långt och kan därför ge nega-
tiva effekter långt nedströms från där åtgärden är utförd. I
dagsläget finns ingen kunskap eller erfarenhet hur detta
slam kan stoppas; partiklarna har mycket lång uppehållstid
och det finns inga bevis för att normala så kallade slam-
fickor fångar upp dessa fina partiklar.

Läckage av kvicksilver, kalium och kväve kan också öka
med dikesrensning. Nyligen genomförda studier visar
mycket höga halter av frigjort kvicksilver initialt efter di-
kesrensning⁴². Ökat läckage av dessa ämnen sker troligtvis
på landskapsnivå, eftersom dikesrensning är något som
pågår över hela landskapet.

41 Hansen, K. m.fl., 2013. DiVa – Dikesrensningens effekter på vattenförling, vattenkemi och
bottenfauna i skogsekosystem. IVL Svenska Miljöinstitutet.

42 Hansen, K. m.fl., 2013. DiVa – Dikesrensningens effekter på vattenförling, vattenkemi och
bottenfauna i skogsekosystem. IVL Svenska Miljöinstitutet

Det finns inga garantier för långsiktigheten i de frivilliga avsättningarna. De kan enkelt bytas ut, eller säljas, av markägaren och huggas ner. Bilden visar en naturskog med höga biologiska värden som tidigare ingick i skogsbrukets frivilliga avsättningar i Norrbotten. Området byttes ut av markägaren, avverkning påbörjades men stoppades efter att ideell naturvård larmat om de höga naturvärdena.

Foto: Björn Mildh.

Ett hållbart skogsbruk måste hantera denna problematik. Den är en del av skogsbrukets samlade förorenande påverkan. Det är en rådande uppfattning inom skogsbruket att många befintliga diken är eftersatta. Behovet av rensning anses vara tämligen stort. Samtidigt finns få studier på vilken nytta dikesrensning gör för skogsproduktionen. Regelverket som styr dikesrensning är idag otydligt. Föreskrifter som styr tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser måste klargöras, och tillämpningen skärpas, så att det inte framöver sker någon dikesrensning där nytt naturtillstånd uppstått på grund av försumpning eller igenväxning. Generellt behövs skärpta föreskrifter som minimerar dikesrensningens negativa miljöpåverkan på ytvatten nedströms. Sådana föreskrifter måste föreskriva förebyggande åtgärder eller hur rensningen ska utföras. Tidigare utdikningar och sjösänkningar har påverkat landskapets hydrologi och inneburit att våtmarker idag är en ekologisk bristmiljö på många håll. Många av de vattendrag som idag klassas som diken är ursprungligen naturliga vattendrag, bäckar som rätats och fördjupats. De har kanske förlorat stora delar av sin tidigare karaktär, men kan ändå ha en stor ekologisk funktion för bottenfaunan och avrinande vattenkvalitet. Vid utformning av ett framtida regelverk bör man skilja på dessa tidigare förekommande vattendrag och de diken som är upptagna enbart i avvattande syfte. Det finns ett mycket stort behov att återskapa olika typer av vattendrag och våtmarker⁴³, både i skogslandskapet och jordbrukslandskapet, både som biotoper och som biologiska vattenfilter för att fånga upp ämnen och partiklar.

1.3.8 De särskilt värdefulla områdena

Områden av särskilt stor vikt för biologisk mångfald eller andra allmänna intressen såsom kulturmiljö och sociala värden, utgör en viktig del i genomförandet av skogs- och miljöpolitiken. Exempel på sådana är urskogsartade skogar, nyckelbiotoper, naturskogar, kontinuitetsskogar och tätortsnära skogar. Forskningen har visat att en stor andel av de ursprungliga miljöerna måste finnas kvar för att man ska

kunna leva upp till flera av miljökvalitetsmålen. Dessa områden måste alltså avsättas för detta särskilda ändamål och förvaltas därefter. Områdena kan också vara viktiga för rekreation, friluftsliv och andra ekosystemtjänster. Områdena behövs dessutom för att kunna uppfylla mål 11 om skog i Nagoya, vilket innebär att:

”År 2020 är minst 17 procent av alla land- och sötvattensområden, samt minst 10 procent av kust- och havsområden – särskilt områden av stor betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster – bevarade genom effektivt och rättvist förvaldade, ekologiskt representativa och väl förbundna system av reservat och andra effektiva områdesbaserade naturskyddsåtgärder, som också är väl integrerade i omgivande landskap”.

Mål 11 är, med dagens styrmedel och politik, inte möjligt att uppnå.

Den fjällnära skogen är med sin orördhet och sammanhängande storlek av ett internationellt och nationellt intresse för naturvård, potential för framtida naturturism, renskötsel med mera. Den är unik ur ett europeiskt perspektiv. Dessa intressen bör överordnas skogsproduktion. Med ett ökat anspråk på skogsråvara finns det en överhängande risk att avverkning av produktiva fjällnära skogar ökar.

Det frivilliga åtagandet i enlighet med sektorsansvaret spelar en viktig roll i måluppfyllelse för ”Levande skogar” men behöver utvecklas. Politiken som syftar till att nå fastlagda mål för skogen bygger idag till stor del på förmodade frivilliga insatser från skogsnäringen. De frivilliga avsättningarna nedan fjällnära gränsen har, tämligen okritiskt, räknats in i måluppfyllelsen för delmålet i ”Levande skogar” om skydd av skog 2010, trots att delmålet uttryckligen handlar om avsättning av *skyddsvärd* skog. Stor kunskapsbrist råder dock kring en stor del av de frivilliga avsättningarnas kvalitet och faktiska betydelse för bevarande av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Således behövs det en metodisk uppföljning av de frivilliga avsättningarnas kvalitet, långsiktighet och geografiska belägenhet innan man kan räkna in dessa i måluppfyllelsen.

Den information som idag saknas för att de frivilliga avsättningarna ska kunna inräknas i miljömålet gäl-

⁴³ Naturvårdsverket 2012. Steg på vägen. Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Myllrande våtmarker S. 386 ff.



ler bland annat vilka värden områdena hyser och hur de bidrar till måluppfyllelsen. Var de är geografiskt belägna, vilka markslag och naturtyper som finns i avsättningarna behöver också framgå. De finns också frågor kring långsiktigheten, det vill säga hur länge markägaren har för avsikt att avsätta områdena, och hur länge de faktiskt blir kvar. Avsättandet av dessa områden har varit en tämligen sluten process och informationen om dem är endast delvis allmänt tillgänglig. Även om storskogsbrukets avsättningar finns offentligt geografiskt redovisade så saknas fortfarande öppen information om var småskogsbrukets frivilliga avsättningar finns. Därför har det varit svårt för myndigheterna att utvärdera arbetet, och förtroendet för processen hos, framförallt, den ideella naturvärden är låg. De frivilliga avsättningarna är dock en viktig pusselbit i byggandet av en funktionell grön infrastruktur⁴⁴.

Ur ett naturvårdsperspektiv⁴⁵ innebär ett uthålligt skogsbruk att alla naturligt förekommande arter, med sin natur-

liga variation, ska ges möjlighet att förekomma i livskraftiga populationer inom sitt naturliga utbredningsområde och i variationsrika ekosystem. Samtidigt ska skogens sociala och kulturella värden bevaras. Detta har en bred acceptans såväl internationellt som inom vårt land, och har manifesterats i allt från konventionen om biologisk mångfald till EU:s strategi för biologisk mångfald, och de nationella miljömålen. De komponenter som anses definiera biologisk mångfald är ekosystem och naturtyper, arter och gener.

Sverige har betydligt bättre förutsättningar att bevara den biologiska mångfalden än många andra länder. Förståelsen och acceptansen för frågan är stor, det finns många engagerade i frågan. Sverige har en lång historia och erfarenhet av naturvård genom ideella krafter och naturvetenskaplig forskning och kunskapen om situationen för våra arter är god. En översikt över den naturvårdsbiologiska forskningen finns från 2005⁴⁶ och förslag till hur kunskapen bör omsättas i skogspolitiken har presenterats av Miljövårdsberedningen 1997⁴⁷, samt i en uppföljning av

44 Se till exempel regeringens beslut om nya etappmål, M2014/593/Nm

45 *Naturvård* innefattar vård av naturens olika värden, d.v.s. biologiska, sociala och kulturella värden, vilket även uttrycks i proposition 1992/93:226.

46 Naturvårdsverket. 2005. Red Appelqvist, T. Naturvårdsbiologisk forskning. Underlag för områdesskydd i skogslandskapet

47 Andersson & Angelstam 1997. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.

Skogsstyrelsen 2010⁴⁸. Dessa förslag är dock ännu inte genomförda i praktiken. Andersson och Angelstam föreslog att 9–16 procent av den produktiva skogsmarken skulle skyddas i naturreservat eller andra skyddsformer⁴⁹. Detta förslag förutsatte dock en rad andra förändringar, som exempelvis att de avsatta områdena hade höga naturvärden och var långsiktiga, att särskilt sällsynta naturtyper skulle restaureras, att vissa områden skulle skötas med förstärkt hänsyn samt att en god generell hänsyn skulle tas på den brukade marken. På samtliga dessa plan finns idag brister och i vissa fall försämringar, varför 9–16 procent, utifrån dessa förutsättningar, inte är tillräckligt stor areal för att klara den biologiska mångfalden. Dessutom visar forskningen att det måste finnas kvar ungefär 10–30 procent intakta ekosystem för att samtliga arter ska kunna finnas kvar⁵⁰. För att bevara biologisk mångfald och uppnå en hållbar förvaltning av skogsnaturen behövs en skogspolitik som bygger på naturvårdsbiologisk forskning, omsatt till de naturgivna förutsättningar som råder i den svenska skogen. På sikt bör detta medföra ett hållbart nyttjande på den brukade arealen, vilket i sin tur medför att långsiktigt avsatta områden med produktiv skogsmark kan begränsas till 20 procent.

Skog med sociala värden hotas idag av både exploatering för exempelvis bostäder och vägar och kalavverkning. Studier från SCB visar att arealen grönområden i de 10 största städerna minskar. Detta tyder på att skog med höga sociala värden minskar, även om underlag fortfarande saknas för att tillståndet ska kunna mätas. Det saknas forskning om hur mycket skog som behöver bevaras för att skogens sociala värden ska säkerställas. Det behövs kort sagt mer kunskap och underlag om skogens sociala värden, till exempel i form av bristanalyser på både lokal, regional och nationell nivå. Det är dock ställt utom allt tvivel att allra viktigast ur denna aspekt är den skog

som ligger närmast där människan bor, det vill säga skogen som ligger inom och omger våra tätorter. Det finns mycket forskning som visar på värdet av skog som ligger nära och är tillgänglig. En sammanställning har gjorts av 53 olika studier som genomfördes mellan 1972 och 2006 om människors åsikter om skogslandskap⁵¹. Ett gemensamt drag för många av dessa studier är att människor tycker mer om en skog ju äldre skogen är och desto större träden är. Människor vill också få en känsla av tillgänglighet. Närheten till skogsområdet påverkar hur mycket människor vistas i skogen, varför närmaste skog för rekreation bör finnas inom gångavstånd (en kilometer) från bostaden⁵². För svenskarna i genomsnitt är avståndet mellan bostaden och närmaste rekreationsskog cirka två kilometer⁵³. Enligt Boverkets rekommendationer bör inte avståndet mellan bostaden och närmaste grönområde överstiga 300 meter.⁵⁴ 85 procent (drygt 8 miljoner invånare) av Sveriges befolkning bor på 1,3 procent av Sveriges yta, vilket innefattar alla tätorter med över 200 invånare.⁵⁵ Detta innebär att det är relativt små ytor som behöver bevaras för att skapa förutsättningar för rekreation och friluftsliv i vardagen för en stor del av befolkningen. Inte bara stora skogar, utan även små skogspartier mellan hus och i parker, har stor betydelse för människor. Dessa bostadsnära skogar är särskilt viktiga för exempelvis barn, äldre och funktionsnedsatta som kan ha svårt att röra sig längre sträckor. Skogens sociala värden är givetvis inte begränsade till dessa områden, men det är naturen inom och nära tätorter som har störst betydelse för människors möjlighet till rekreation, friluftsliv och kontakt med vilda växter och djur. Områden på lite större avstånd från bebyggelsen är viktiga, men då mera som utflyktsområden.

51 Konijnendijk, C. m fl 2007: Assessment of urban forestry research and research needs in Nordic and Baltic countries. *Urban Forestry & Urban Greening* nr 6 2007.

52 Naturvårdsverket 2013: *Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram. Slutrapport. Rapport 6547*.

53 Hörnsten, L. & Fredman, P. 2000: On the distance to recreational forests in Sweden. *Landscape and Urban Planning* 51(1).

54 Boverket, 2007: *Bostadsnära natur – inspiration och vägledning*.

55 Statistiska centralbyrån 2012: *Statistik från SCB*, nr 2012:17. Publicerad 2012-05-24. www.scb.se

48 Angelstam m.fl. 2010. Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald.

49 Andersson & Angelstam 1997. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. Samt Angelstam m.fl. 2010. Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald.

50 Andren, H 1994. Effects of Habitat Fragmentation on Birds and mammals in Landscapes with Different Proportions of Suitable Habitat.

2 Naturskyddsföreningens förslag till ett hållbart skogsbruk genom en förstärkt miljöbalk



Foto: Ronny Fors

2.1 Utgångspunkter för en ny skogspolitik

2.1.1 Ett samlat regelverk

Skogen är råvara, natur och kultur på en och samma gång. I ett allt mer urbaniserat Sverige har de tätortsnära skogarna ett allt större värde för rekreation och välbefinnande och därmed för folkhälsan. Naturturismen växer sig allt starkare och bidrar till nya viktiga försörjningsmöjligheter och lokal och regional utveckling. I dag omsätter svensk naturturism uppskattningsvis 3,6 miljarder kronor⁵⁶ och branschen förväntas växa i framtiden. Skog, sjöar och vattendrag är de viktigaste naturtyperna för naturturismen där faktorer som bland annat vacker och storslagen natur och tystnad anses vara viktigast. Skogens roll för rennäringen och den samiska kulturen är en annan koppling till näringspolitiken, men också kulturpolitiken. En ny skogspolitik måste bygga på det faktum att skogen har *många olika värden och funktioner*, varav råvara till skogsindustrin endast är en, och dessutom en råvara som kan tas ut med olika metoder. En ny politik bör därför vara en politik för

hantering av skogens naturresurser och ekosystemtjänster. När vi i detta förslag använder begreppet ”skogspolitik”, gör vi så med denna innebörd.

I detta förslag lämnas förslag om att lyfta in regelverket, som ska styra nyttjandet av Sveriges skogliga resurser och ekosystemtjänster, i miljöbalken, inklusive vissa rättsliga förstärkningar av regelverket i syfte att nå ett hållbart nyttjande av skogens resurser. Förslaget baseras på vissa mål och principer⁵⁷ som vuxit fram inom den internationella rätten liksom vissa principer och utgångspunkter för naturvården. I det följande kommer dessa att presenteras kort.

Det bör påpekas att ”sociala värden” allt sedan det skogspolitiska beslutet 1993 innefattas i naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. I proposition 1992/93:226 om en ny skogspolitik anges att skogens sociala värden innefattas i det som i lagstiftningen benämns naturvårdens och

⁵⁶ Fredman, P. Margaryan, L. 2014: The supply of nature-based tourism in Sweden. A national inventory of service providers. ETOUR, Mid Sweden University. Report 2014:1

⁵⁷ En rättslig princip kan beskriva som ”en rättslig riktlinje av allmängiltig karaktär, en skriven eller oskriven norm som måste beaktas av beslutsfattaren”, se Marcusson 2012, Principer inom den offentliga rätten s. 10.

kulturmiljövårdens intressen. I motiveringen görs en definition av naturvård, där det klart framgår att även sociala värden ingår: "Självfallet skall dock även i fortsättningen naturvårdens intressen i vidare bemärkelse beaktas vid skötseln av skog. Begreppet naturvård innefattar både den vetenskapliga och den sociala naturvärden, dvs. såväl naturmiljön i vidare mening som friluftsliv och rekreation i olika former inkl. jakt och fiske."

Trots dessa uttalanden i förarbeten är det fortfarande i lag och förordning ottydligt på vilket sätt hänsyn ska tas till skogens sociala värden. Myndighetsutövningen rörande detta har i princip inte utvecklats trots att politiken har legat fast sedan 1993. Exempelvis måste föreskriftsrätten till den nationellt ansvariga myndigheten omfatta alla de aspekter av miljöhänsyn där det finns behov av precisering av regelverket på föreskriftsnivå. Det gäller hänsyn till alla de olika slag av värden som finns i skogen, dvs. biologiska, sociala och kultur. Det kan konstateras att Miljömålsberedningens förslag om att förtydliga 30 § skogsvårdslagen med "sociala värden" ännu inte har genomförts politiskt. I kommande utredning och proposition bör begreppet "skogens sociala värden" utvecklas och beskrivas. Detta mot bakgrund av att de sociala värdena varit så styvmoderligt behandlade i skogspolitikens genomförande under de senaste 20 åren.

2.1.2 Hållbar utveckling inklusive rättvisa mellan generationer

Till grund för såväl internationell som nationell miljö rätt ligger målet om hållbar utveckling. Begreppet fick sitt genomsnitt med WCED och Brundtlandrapporten fem år före FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 (Riokonferensen) och avser en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina.⁵⁸

Principens rättsliga ställning har stärkts sedan Riokonferensen genom att den dels tillämpas av domstolar på området, dels utgör ett återkommande inslag i olika rätts-

akter.⁵⁹ Principen kommer bl.a. till uttryck i fördraget om Europeiska unionen och stadgas sedan 2003 i den svenska grundlagen.⁶⁰ I den senare anges att "[det] allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer."⁶¹ Målet är bl.a. tänkt att implementeras genom miljöbalken, vars mål är att främja en hållbar utveckling, och genom de 16 miljö-kvalitetsmål som fastställts av riksdagen.⁶²

Begreppet "hållbar utveckling" brukar delas in i tre dimensioner – ekologisk, ekonomisk och social hållbar utveckling. Ekonomisk och social utveckling kan dock endast betecknas som hållbar om den sker inom ekologiskt hållbara ramar, eftersom såväl ekonomiska som sociala system baseras på naturens resurser. Detta innebär att om en hållbar utveckling ska kunna nås måste en ekologiskt hållbar utveckling anses vara ett överordnat mål i förhållande till social och ekonomisk utveckling.⁶³ I den senaste miljö-målspropositionen uttrycks detta som att:

"Ekonomisk och social utveckling bör ske inom ramen för vidmakthållandet av välmående ekosystem, så att människan kan leva från avkastningen utan att tära på naturens kapital."⁶⁴

Med andra ord måste en hållbar ekonomi "hålla sig inom planetens ekologiska ramar."⁶⁵ En grundläggande förutsättning för detta är att naturens resurser nyttjas hållbart så att ekosystemens förmåga att leverera ekosystemtjänster hålls intakt. Genom Nagoya-åtagandets mål 7 har Sverige förbundit sig att bedriva ett hållbart skogsbruk.

59 Se t.ex. Gabčíkovo-Nagymaros 1997, ICJ Reports, särskilt paragraf 140. Se även Sands 2003, Principles of International Environmental Law s. 252 och Langlet och Mahmoudi 2011, EU:s miljö rätt s. 65. Jfr Gipperth 1999, Miljö kvalitetsnormer s. 84 not 48. Enligt Birnie m.fl. 2009 s.126 f. utgör det en brist i statens implementering av principen om frågor om intergenerationell rättvisa och miljö- och utveckling utelämnas vid beslutsfattande. Se även Sands 2003, a.a. s. 254 ff.

60 Se art. 3.3 EUF och 1 kap. 2 § RF.

61 1 kap. 2 § 1 st RF.

62 Se 1 kap. 1 § miljöbalken och prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 2 s. 8.

63 Se t.ex. Forsberg 2012, Skogen som livsmiljö s. 75 f, Gipperth 1999, Miljö kvalitetsnormer s. 79, Jöhannsdóttir 2009, The significance of the default s. 163, Michanek och Zetterberg 2012, Den internationella miljö rättens genomslag i svensk rätts tillämpning s. 122 f., Winter 2008, A Fundamental and Two Pillars s. 27 f och Westerlund 2003, Miljö rättsliga grundfrågor 2.0 s 25.

64 Prop. 2009/10:155 Svenska miljö mål, s. 79.

65 Prop. 2009/10:155 Svenska miljö mål, s. 79.

58 Se Förenta nationerna 1987: Our Common Future s. 54 och princip 3 Riodeklarationen.

Utgångspunkten för detta arbete är därför att skogen ska brukas inom de ramar som ekosystemen sätter så att arter, livsmiljöer och skogsekosystemens förmåga att tillhandahålla övriga ekosystemtjänster bibehålls.

2.1.3 Hushållning med naturresurserna

Under målet om hållbar utveckling har principen om hållbart nyttjande växt fram. Detta begrepp är definierat i konventionen om biologisk mångfald.⁶⁶ Principen kan i grova drag översättas till att ”bruka utan att förbruka”. Resursutnyttjande ska ske i syfte att inte bara tillgodose enskildas intressen utan även samhällets samlade behov och önskemål idag, och inte undergräva detsamma inför framtiden, såsom tillgången till natur och friluftsliv, biologisk mångfald, vattenkvalitet, övriga ekosystemtjänster, framtida utvecklingsmöjligheter och så vidare. Principen om hållbart nyttjande och No Net loss-principen (det vill säga att verksamhetsutövare som skadar naturmiljöer ska ersätta dessa med liknande miljöer i närheten), som antagits av EU:s miljöministrar 2011⁶⁷, måste ligga till grund för det fortsatta arbetet för att nå ett hållbart skogsbruk.

Utsläppet av koldioxid i atmosfären i samband med kalavverkningar måste minska eftersom det tar lång tid att åter binda motsvarande mängd kol i de efterföljande, uppväxande träden. Mängden koldioxid som avgår från marken kan dock minskas betydligt genom avverkning av endast en del av träden vid virkesuttag.⁶⁸ En skogspolitik med ambitionen att minska den globala uppvärmningen måste sträva efter ökad kolbindning i skogen genom att till exempel öka omloppstiderna samt förändra avverkningsmetoderna i skogsbruket samtidigt som utsläppet av kol minskas från skogsmarken. Skonsammare skogsbruksmetoder behöver stimuleras och stora områden behöver skyddas helt från skogsbruk. En sådan politik kommer att leda till att skogen räcker till mer än bara virkesproduktion, samt att biologisk mångfald och andra ekosystemtjänster gynnas.



Skogsvattendrag hyser ett myller av liv och har en stor betydelse för många av skogens ekosystemtjänster. Foto: Malin Sahlin.

66 Jfr art 2 CBD.

67 Se http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm

68 Lindroth, A. mfl. Debattartikel Dagens Nyheter 2012-05-30

En utgångspunkt för detta förslag är att det är bråttom att sätta in åtgärder för att så långt möjligt bromsa uppvärmningen av jordklotet och minska de negativa effekterna. Skogen är redan en viktig källa till biobränsle. Det tar dock decennier för skogen att åter binda det kol man släppt ut genom kalavverkning och förbränning. Mot den positiva effekten av substitution bör ställas den säkra effekten av kolinlagring i växande skog. Detta förutsätter dock att skogarna är stormresistenta och inte domineras av stormkänsliga trädslag i särskilt stormutsatta regioner.

En slutsats blir att en ökning av det totala virkesförrådet, det vill säga den totala volymen av stamved, är ett effektivt sätt att minska koldioxidhalten i atmosfären. För att kunna bygga upp detta virkesförråd krävs en hushållning av virkesvolymen, vilket tillfälligt måste leda till minskade avverkningar och därmed minskad produktion av vissa produkter såsom papper.

Flera olika metoder för att öka virkesförrådet är tänkbara. Dessa bör givetvis tillämpas med hänsyn till regionala och andra naturgivna variationer i skogsekosystemen:

Omföring av öppen mark till skog. En större skogsmarksareal innebär att mer virke kan produceras, men detta innebär i många fall en konflikt med andra intressen då exempelvis jordbruksmark tas i anspråk. Förutom en minskad areal odlingsbar mark har en beskogning av öppna marker i de flesta fall en negativ inverkan på landskapsbilden, biologisk mångfald och rekreation.

Reglering av virkesuttaget och den stående virkesvolymen. En adaptiv reglering tillåter ett skogsbruk som anpassas efter måluppfyllelsen och inte i första hand efter marknadens efterfrågan. En fördel är också att detta tillåter en styrning mot ett önskat tillstånd i skogen, till exempel en önskad åldersfördelning.

Intensivare skogsbruk på skogsmarken. Intensivodling är nästan alltid förknippat med nackdelar för naturvärden och värden för rekreation och friluftsliv. Även förespråkarna för intensivodling menar att den bara kan bedrivas på marker med låga biologiska, sociala och kulturella värden. Här ryms en lång rad åtgärder som oftast är förknippade med trakthyggesbruk, såsom markberedning, stubbryt-

ning, gödsling, och dikning, val av främmande plantmaterial, borttagande av död ved med mera. Naturskyddsföreningen anser att nackdelarna med intensivskogsbruk är så betydande att det därför inte ska förekomma.⁶⁹

Skyddade områden eller andra områden som helt är undantagna skogsbruk under lång tid. Skogar som är undantagna från produktion kan också, ur ett helhetsperspektiv, ses som ett slags hushållning. Eftersom inget uttag görs kommer virkesvolymen att öka och så småningom uppnå ett maximum. Det är i dessa skogar som det största virkesförrådet och kollagret finns vilket gör dem till viktiga kolsänkor. Eftersom dessa skogar också många gånger är gamla är de viktiga för många arter och helt avgörande för de mest känsliga arternas överlevnad. Många gånger upplevs de som estetiska och bra rekreatiomsområden, och i norra Sverige producerar de hänglavar som är viktiga för renskötseln.

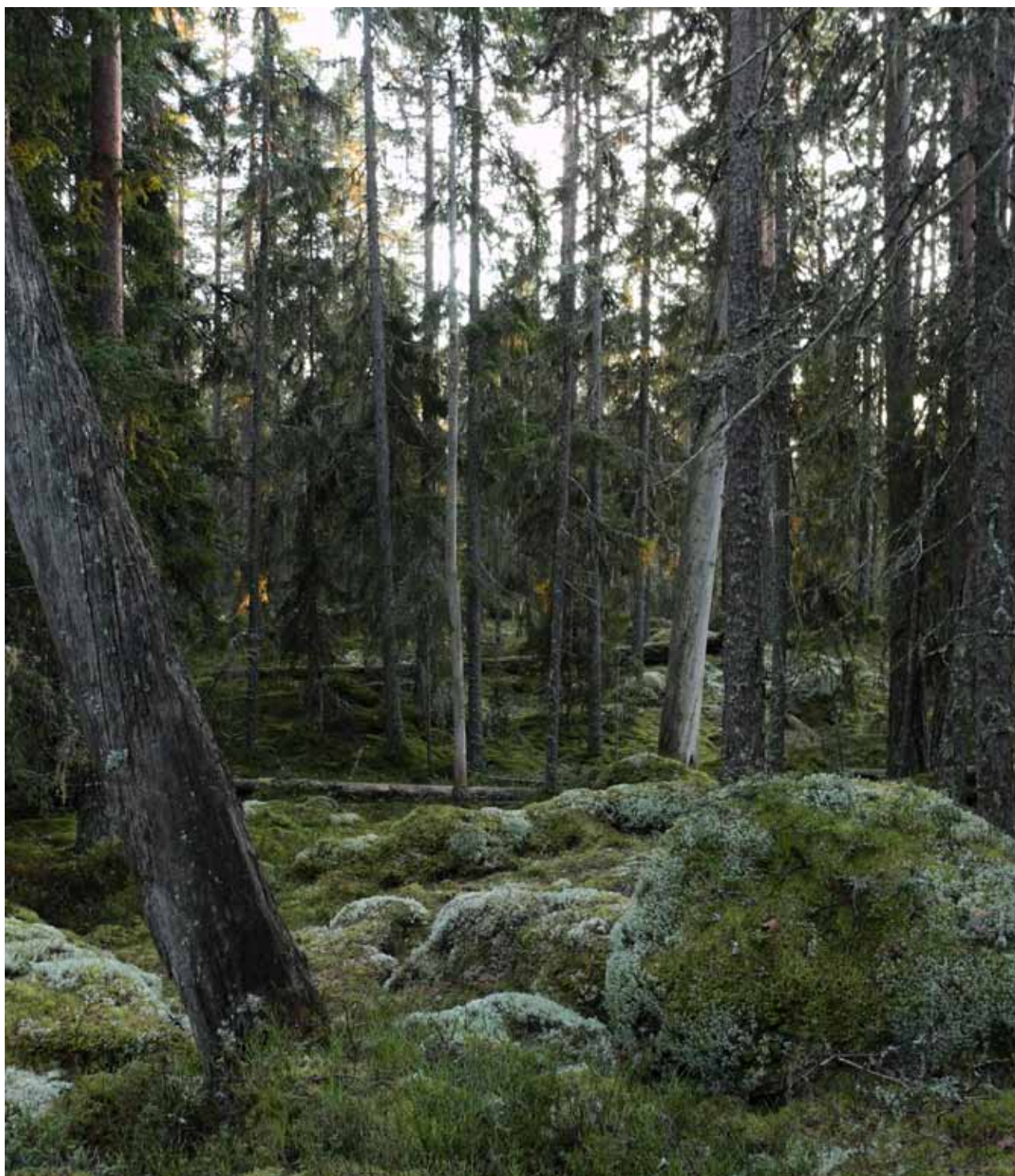
2.1.4 Roller och ansvar

Markägare har en grundlagsskyddad rätt till sin egendom. Utgångspunkten för nedanstående förslag bygger på att äganderätten ska respekteras. Med denna följer en förfoganderätt. Egendomsskyddet omfattar dock inte en rätt till ett *fritt* förfogande. Rätten begränsas av hänsyn till allmänna intressen som hälsa och miljö. Skogsmarkens ägare får förfoga och använda sin mark i enlighet med *antagna regelverk som innebär klara begränsningar*. Detta gäller redan för till exempel täktverksamhet, jordbruk och skogsbruk. Brukande av skog måste ske lagligt i enlighet med rådande miljölagstiftning. Det kan till exempel handla om hänsyn till natur och miljö, men också hänsyn till närboende och till dem som vistas i naturen (se avsnitt 2.2.7 "Grunden måste vara laglig markanvändning").

En ny skogspolitik bör även fortsatt bygga på de grundprinciper som finns fastlagda i olika politiska sammanhang. Det handlar dels om miljöbalkens portalparagraf (1:1 miljöbalken) och det grundläggande ansvar för kommande generationer som miljöbalken ålägger aktörer. För

69 Se Naturskyddsföreningens remissyttrande till Intensivodling av skog (MINT). 2010.

Gamla skogar är, med sin virkesvolym och stora mängder kol bundet i marken, viktiga kolsänkor.
Foto: Sebastian Kirppu.





En ung granskog som sköts för produktion enligt dagens metoder med kalavverkning, röjning och gallring.



Grannaturskog som uppkommit naturligt och är av stor betydelse för skogens alla värden. Skogen har påverkast av mänsklig aktivitet, som uttag av virke, fäbodkultur och betesbränningar. Den har dock aldrig tidigare kalhuggits.

skogsnäringsens del innebär det bl.a. att långsiktigt förvalta skogsråvaran på ett sätt som är effektivt ur klimatpolitisk synpunkt och så att biologisk mångfald bevaras. Det handlar också om sektorsansvaret så som det har formulerats i olika miljöpolitiska propositioner liksom principen om att förorenaren betalar (*Polluter Pays Principle, PPP*) som är etablerad i svensk rätt, det vill säga skogsbrukets bidrag till föroreningar ska betalas av skogsbruket.

I linje med principen om sektorsansvaret är det sektorn själv som har ansvaret för att, som en naturligt integrerad del i verksamheten, ansvara för att åtgärda den negativa miljöpåverkan som sektorns verksamheter har lett, och leder, till. Mot bakgrund av det stora ackumulerade behovet av miljöåtgärder som föreligger i skogslandskapet är det dock inte rimligt att sektorn ska bära hela det finansiella ansvaret. När det gäller att bekosta avsättandet av områden för biologiska, sociala och kulturella värden bör, i linje med gällande politik, bördan bäras såväl av staten (skattebetalarna) som av brukarna.

Staten har en viktig roll som riktningsvisare i arbetet med att uppnå de politiska målen. Dels handlar det naturligtvis om att formulera en skogspolitik som lever upp till samhällets krav och behov, dels är det viktigt att staten är ett föredöme när det gäller förvaltningen av den statligt ägda marken, inklusive statliga bolag (se avsnitt 2.2.3 "Statens egna skogar – en gemensam värdefull tillgång").

2.1.5 Transparens och delaktighet

Inom de flesta samhällsområden går utvecklingen mot ökad öppenhet och medborgarinflytande. Riodeklarationens Princip 10 stadgar att "Stater ska underlätta och uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig. Tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer inklusive rättsmedel för upprättelse och gottgörelse ska erbjudas". Detta har senare bland annat manifesterats genom internationella konventioner

som till exempel Århuskonventionen och EU-regelverk som hanterar frågor om rätten till information och tillgång till rättslig prövning. Miljöbalken med dess bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar och rätten att föra talan har ursprungligen formats i syfte att göra processer mer transparenta, och ge medborgarna möjlighet till både insyn och att lämna synpunkter som ska tillvaratas. Vår svenska plan- och bygglag har under årens lopp dessutom reformerats i syfte att göra planeringsprocesser mer transparenta. Skogsbruket däremot har förblivit ett tämligen slutet process- och beslutssystem, där möjligheterna för andra aktörer än skogsägarna att få insyn i, eller påverka besluten som rör skogen är mycket små. En ny skogspolitik måste ta utgångspunkt i det faktum att hur våra skogsekosystem förvaltas och sköts berör långt fler människor än de som äger och brukar skogen. Motsvarande öppenhet och insyn som finns kopplad till den fysiska planeringen och som präglar prövning enligt miljöbalken bör gälla även för skogen, inte minst för att uppfylla de åtaganden som Sverige gjort under den internationella rätten (Århuskonventionen) och inom ramen för EU-samarbetet.

2.1.6 Vad krävs för att bevara skogens ekosystemtjänster

Biologisk mångfald är en grundförutsättning för ekosystemens långsiktiga kapacitet att leverera ekosystemtjänster, vilka är en bas för vår välfärd⁷⁰. Ett uthålligt skogsbruk måste verka inom ramarna för vad naturen och samhället tål. Detta innebär att brukandet måste ske på ett sådant sätt att ekosystemets förmåga att fortsatt tillhandahålla ekosystemtjänster vidmakthålls. Dessa naturens tjänster tillhandahålls av ekosystemen. Dessa system byggs upp av arter, samspelet mellan dessa och den icke-levande delen av naturmiljön. I diskussionen framställs ibland ekosystemtjänsterna som något nytt; något annat vid sidan av den traditio-

70 SÖU 2013:68 Synliggöra värdet av ekosystemtjänster

nella miljö- och naturvården. Inget kunde vara mer felaktigt. Utan fungerade ekosystem riskerar vi att förlora tjänsterna. Systemet byggs upp av dess delar.

Ekosystemtjänsten kollagring har berörts i föregående avsnitt 1.3.4. Skadereglerande insekter, möjligheten till rekreation, erosionsskydd och skogens filtrerings- och absorptionsförmåga är bara några exempel på andra viktiga ekosystemtjänster som skogen tillhandahåller. En del av dessa tjänster tillhandahåller naturen oss utan att samhället eller politiken behöver göra något; de bara ”finns där”. Men för en annan delmängd kanske det är så att tjänstens vidmakthållande är hotad, eller att det krävs specifika åtgärder – förändringar förknippade med kostnader – för att säkerställa fortsatt leverans av tjänsten.

För att långsiktigt kunna fortsätta att använda de olika ekosystemtjänsterna som skogen ger krävs att skogen hanteras långsiktigt hållbart. Skogsbrukets måste hålla sig inom de ramar som ekosystemet sätter så att skogsbrukets negativa påverkan på skogsekosystemet stoppas. Annars riskeras förutsättningarna för ekosystemen att tillhandahålla de tjänster samhället önskar och behöver, såväl nu som i framtiden.

2.2 Grundstenar i en ny skogspolitik

Det saknas idag ett samlat grepp om markanvändningen och landskapets värden. Problemet med bristande helhetsperspektiv rörande förvaltningen av naturens resurser har påtalats i flera sammanhang. Idag är ansvaret ofta strikt uppdelat mellan olika snäva sektorsspecifika politikområden, myndigheter och aktörer: jordbruk, skogsbruk, transportsektor, energisektor, kulturmiljövård, naturvård, turism, friluftsliv, fysisk planering. Bilden av splittring förstärks om man inkluderar landskapets vattenmiljöer. En skogspolitik måste ta utgångspunkt i det faktum att det är den samlade miljöpåverkan från olika sektorer och påverkansfaktorer som avgör vilket landskap som formas och vilken miljö kvalitet som uppnås. Ett samlat regelverk för naturresurs- och markutnyttjandet är därför en given utgångspunkt för detta förslag, varför lagförslaget nedan baseras på att skogsvårdslagen arbetas in i miljöbalken. Vi

menar att en sådan inkorporering också kan medföra att samordning (synergier och hantering av målkonflikter) mellan närliggande politikområden kan förbättras.

2.2.1 Politiken står på två ben – ett hållbart brukade och undantagande av särskilt värdefulla områden

För att uppnå samhällsmålen om hållbarhet och miljö krävs att inte all skogsmark brukas. Många arter kräver livsmiljöer som helt enkelt skogsbrukade områden inte klarar av att upprätthålla; de riskerar försvinna över tid när skogsbruk bedrivs⁷¹, även om miljöhänsyn tas. En skogspolitik måste därför säkerställa såväl ett hållbart brukande över hela den areal som brukas, som att tillräckligt stor yta avsätts på ett representativt och ekologiskt funktionellt sätt. Dessa två ben är också tydligt avspeglade i Nagoyamålen⁷².

I föreliggande förslag ligger fokus på skogspolitiken; det brukade landskapet. Beträffande skydd av områden finns i stora drag ett regelverk på plats. Bristen ligger i genomförandeunderskottet. Föreningens utgångspunkt och krav är att minst Nagoyaåtagandet om 17 procent skydd av särskilt värdefull produktiv skogsmark måste uppnås av Sverige. Dokumenterat värdefulla skogar avverkas fortfarande, trots upprepade politiska försäkringar om att så inte ska ske. Beträffande frivilliga avsättningar handlar det om behov av – trots imponerande och viktiga framsteg – höjda ambitionsnivåer, och tydligare kriterier från statens sida hur avsättningar ska räknas in i måluppfyllelsen (se stycke 1.3.8). När det gäller den brukade delen av skogen är behovet av omställning av politiken och lagstiftningen omfattande varför föreningens förslag främst fokuserar på den delen.

2.2.2 Markägarna har en viktig roll i det formella områdesskyddet

Naturskyddsföreningens förslag till ny politik innehåller en möjlighet för markägare att själva vara aktiva i att föreslå områden med produktiv skogsmark för områdesskydd.

⁷¹ Rapport till Skogsstyrelsen från SLU Artdatabanken: Betydelsen av skoglig miljöhänsyn för ett urval rödlistade arter samt skogslevande arter som omfattas av EU:s art- och habitatdirektiv respektive fågeldirektiv. Feb 2013

⁷² Mål 7 om hållbart nyttjande respektive mål 11 om skydd av områden

Skogen är viktig för rekreation och friluftsliv. Kommunerna bör därför ges en aktiv roll genom den översiktliga planeringen för att se till att skogar med höga sociala värden finns tillgängliga för kommunmedborgare.
Foto: Jacob Nygren.

Detta bör utgå från följande byggstenar:

- Samhällets mål ska vara styrande, det vill säga markägare kan aktivt bidra till att kostnadseffektivt nå dessa.
- Länsstyrelsen utlyser möjlighet för markägare att "offerera" områden för områdesskydd. Utgångspunkt, länsvis, för detta bör vara:
 - Vilka skogsnaturtyper det i första hand råder brist på i länet/värdetrakten
 - Var i landskapet ytterligare skyddade områden kan göra bäst nytta
 - Varje offererat områdes kvaliteter och/eller förutsättningar för biologisk mångfald eller andra värden.

De regionala strategierna för formellt skydd av skogsmark utgör ett bra underlag, liksom de regionala landskapsstrategierna vart efter dessa växer fram.

- Länsstyrelsen avgör i sista hand vilka områden som ska skyddas. Prioriteringsgrund är att områdena ska utgöra en god grund för att uppnå en grön infrastruktur. Genom en sådant utlysning- och offertförfarande ges bra möjligheter för markägare att själva vara aktiva i att erbjuda områden för skydd; samtidigt som god funktionalitet i avsättningarna uppnås.
- Modellen ska inte innebära någon inskränkning i länsstyrelsernas pågående arbete med områdesskydd.
- Genomförandet ska vara kostnadseffektivt jämfört med övrigt områdesskydd.

Med ovanstående upplägg skulle en verkligt kostnadseffektiv naturvård kunna uppnås, där markägarens eget initiativ till områdesskydd tillvaratas.

2.2.3 Statens egna skogar – en gemensam värdefull tillgång

Statens roll i arbetet med att uppnå politiska mål för skogen

omfattar bland annat bra och tydliga ägar- och brukardirektiv till de statliga markförvaltarna. Regeringen bör på helt annat sätt än vad som varit fallet hittills använda den möjlighet som de statliga ägardirektiven kan ge att styra mot en mer hållbar utveckling och hållbart brukande. De bolag och myndigheter som folket gemensamt äger och styr kan spela en mycket viktig roll i arbetet med hållbar utveckling. Det handlar om att skapa ett hållbart brukande av skogen, dvs. att nå riksdagens miljömål, inklusive att upprätthålla ekosystemtjänster. I detta sammanhang är det i synnerhet Sveaskog, som har höga ambitioner men som ofta fallerar vad gäller implementering, och Fastighetsverket som är viktiga.

Val av skogsbruksmetoder, restaurering av såväl skogstyper som våtmarker, är några exempel på hur den statligt brukade skogen kan bidra till samhällets mål.

Skogar med höga biologiska, sociala och kulturella värden måste dessutom undantas skogsbruk och ges en ändamålsenlig förvaltning. Lämpliga delar av den brukade skogen bör tillhandahållas som bytesmark för att underlätta genomförandet av politiken, till exempel att uppnå etappmål i miljömålssystemet. Sammanfattningsvis handlar det om att;

- Skydda statligt ägda värdefulla skogar,
- Använda statlig ägd skog som bytesmark, inklusive i trepartsbyten,
- Restaurera och bygga upp värden på den statligt ägda skogsmarken.

2.2.4 Kommunernas roll och ansvar

Även kommunerna har ett viktigt ansvar för skogens värden. Kommunerna är ofta stora markägare med goda möjligheter att förvalta denna mark väl. Redan idag förfogar kommunerna över till exempel möjligheten att bilda naturreservat enligt 7 kap. miljöbalken, men även andra verktyg kan användas här, som civilrättsliga avtal mellan kommun och markägare. Sådana avtal kan vara lämpliga för att reglera vilka skogsbruksmetoder som ska användas i tätortsnära skogar



Kommunerna har en särskild roll beträffande de tätortsnära skogarna. De bör ges en aktiv roll att genom den översiktliga planeringen, och genom att använda befintliga verktyg som områdesskydd, naturvårdsavtal, samråd och fullt ut anpassad skogsskötsel; se till att skogar med höga sociala värden finns tillgängliga för kommunmedborgare (se avsnitt 2.5).

2.2.5 Regelverket för nyttjandet av skogsekosystemen bör samlas i miljöbalken

I förslaget föreslås att den nuvarande skogsvårdslagstiftningen arbetas in i miljöbalken. En sådan ordning är naturlig på flera sätt, och skulle ge flera samordningsvinster;

- förbättrat helhetsgrepp via den lagstiftning som styr förvaltningen av skogens resurser,
- tydligare koppling till målet om hållbar utveckling och ansvaret för att bruka skogen med beaktande av naturens egenvärde och kommande generationers behov av funktionella skogsekosystem,
- ett mer enhetligt och systematiskt regelverk,
- uppnå större parallellitet mellan "den som vidtar skogsbruksåtgärd" och det vedertagna begreppet verksamhetsutövare,
- möjligheter för allmänheten att i linje med Sveriges skyldigheter enligt Århuskonventionen i utökad utsträckning delta vid beslut som rör avverkning av skog,

- inbegripas i miljöbalkens processuella system och därmed öppna upp för prövning av beslut om avverkning i mark- och miljödomstolarna,
- lösning av lagvalskonflikter i skogsbruksärenden.

Skogsbruket har en inverkan på mer än hälften av Sveriges landareal. För att kunna uppnå en hållbar användning av marken ur ett landskapsperspektiv är det av största vikt att landskapet betraktas som en helhet. Skogsbruket bör därför innefattas av samma styrning som övrig markanvändning. Genom att inarbeta skogsvårdslagen i miljöbalken kommer helhetssynen på markanvändningen öka, vilket är en grundförutsättning för en hållbar markanvändning och i linje med landskapskonventionen. Lagstiftning är ett av flera styrmedel som statsmakten har att tillgå för att uppnå politiska mål, såsom de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen. Ett av de viktigaste instrumenten för att nå måluppfyllelse av miljökvalitetsmålen är miljöbalken, vars målsättning bl.a. är att verka för att dessa mål uppnås.⁷³ Redan idag omfattas, i lag, skogsbruket av tillämpliga delar av miljöbalken och tillhörande förordningar såsom artskyddsförordningen. Miljöbalken och skogsvårdslagen är med andra ord parallellt tillämpliga på skogsbruket. I praktiken bortses dock i princip alltid från den miniminivå rörande beaktande av miljön som miljöbalken reglerar, liksom från den implementering av EU-rätten som ska och

⁷³ Se prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 1 s. 160 och 166.

har skett genom artskyddsförordningen. Detta förhållande kan delvis ha sin grund i att markanvändningen inte avsevärt får försvåras enligt dagens lagstiftning. Det kan även vara beroende av vissa organisatoriska frågor, såsom uppdelningen av olika ansvarsområden mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Vi menar att tillämpningen av den nationella rätten, liksom därmed följsamheten av internationell rätt och EU-rätt, skulle bli bättre som en konsekvens av att det skogliga regelverket inkluderas i miljöbalken, och underställs målet om hållbar utveckling och principerna om hållbart nyttjande. Det skulle även innebära att beslut om avverkningar skulle falla under miljöbalkens processuella regler och att överprövning av avverkningsbeslut komma att ske i mark- och miljödomstolarna.

2.2.6 *Bejaka en mångfald av olika värden och metoder*

En grundsten i förslaget är att lagstiftningen ska uppmuntra till skogsbruksmetoder som tar större hänsyn till skogens många olika värden. Skötsel av tätortsnära skogar utgör här ett bra exempel på när anpassade skogsbruksmetoder som främjar rekreation och friluftsliv är lämpliga, men det kan också handla om att tillvarata ett områdes särskilda natur- eller kulturmiljövärden. Även användning av olika lämpliga trädslag och trädslagsblandningar bör stimuleras, inte minst mot bakgrund av vikten av att upprätthålla god resiliens⁷⁴ i klimatförändringens tidevarv. Blandskogar har dessutom en bättre motståndskraft mot stormar och skadegörare. Blandskogsbestånd bör eftersträvas av såväl sociala- som biologiska- och klimatskäl. Vid röjning och gallring bör därför en lövträdsinblandning på minst 20 procent eftersträvas i alla bestånd där ståndortens förutsättningar tillåter.

2.2.7 *Grunden måste vara en laglig markanvändning*

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen har markägaren rätt till ersättning i samband med att staten begränsar användningen av mark på en fastighet. Alla restriktioner av mark-

användning ersätts dock inte. Dels måste det vara fråga om *pågående* markanvändning som avsevärt försvåras, dels är ersättningsrätten beroende av i vilket syfte inskränkningen sker. Inskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl omfattas inte av grundlagens egendomsskydd. Att ersätta en markägare för att denne inte ges rätt att förorena sin omgivning skulle bland annat strida mot principen om att förorenaren betalar (*Polluter Pays Principle*) som är etablerad i svensk rätt och stadgad i EU:s fördrag. Denna princip innebär att den som orsakar en miljöskada ska täcka de kostnader skadan ger upphov till, samt täcka kostnaderna för att söka förebygga densamma. Då det gäller skogsbruk handlar det såväl om föroreningar, till exempel bidrag till eutrofiering, försurning och utflöde av tungmetaller, som skador på den biologiska mångfalden och andra ekosystemtjänster. Termen User Pays Principle är mer relevant då det inte handlar om föroreningar, det vill säga användaren betalar.⁷⁵

Vid sidan av att karaktären av ett ingrepp styr frågan om ersättningsrätten är det som nämnts endast begränsningar av *pågående markanvändning* som är ersättningsgill. Med pågående markanvändning avses *laglig* pågående markanvändning. Markägaren har inte rätt till ersättning för att denne inte får bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som strider mot lagstiftningen. Skogsbrukaren har att iaktta hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken utan anspråk på ersättning. Naturhänsyn som måste tas inom ramen för laglig pågående markanvändning kan exempelvis vara att undvika körskador, lämna kantzoner och spara hänsynskrävande biotoper.

I skogsvårdslagen anges redan nu vissa skyddsåtgärder som utgör ett normalt led i skogsbruket i form av naturvårdshänsyn och som inte är ersättningsgill om de medför att markanvändningen begränsas. När naturskyddsföreskrifter infördes i skogsvårdslagen 1974 angavs att vissa *icke ersättningsgilla* minimikrav om naturvårdshänsyn

⁷⁴ Resiliens är ett systems långsiktiga förmåga att klara av förändring, återhämta sig och vidareutvecklas. För ett ekosystem, exempelvis skog, kan det handla om att klara av till exempel stormar, bränder och föroreningar.

⁷⁵ Definition av User Pays Principle: "Variation of the polluter-pays principle that calls upon the user of a natural resource to bear the cost of running down natural capital." (Europeiska miljöbyrån EEAs lista över miljötermer). Man kan se det som att markägaren exempelvis inte kan äga den biologiska mångfalden som sådan.

och hänsyn till rekreation ska kunna ställas på skogsbruket. Som ett normalt led i skogsbruket angavs bland annat att det vid slutavverkning ska lämnas träd och trädridåer i omedelbar anslutning till bebyggelse, vid sjöar och vattendrag liksom att boträd ska sparas.⁷⁶ Skyddszon vid bebyggelse togs emellertid bort vid översynen av 30 § 2010. Även senare har regler införts om bland annat förstärkt skydd för den fjällnära skogen.⁷⁷ Föreningen menar att det fortfarande finns behov av, och utrymme för, att ställa högre krav på brukaren vad gäller naturvårdshänsyn, inte minst mot bakgrund av nya insikter och kunskaper om skogsekosystemens betydelse för att nå miljö- och klimatmål men även med avseende på rättsutvecklingen på miljöområdet, inklusive EU-rättens bindande inverkan.

Sedan begreppet ”pågående markanvändning” infördes i lagstiftningen 1972 har positionerna för naturvärden skjutits fram avsevärt. Flera internationella miljökonventioner har tillträtts och Sverige har inom EU-samarbetet åtagit sig att implementera flera direktiv, bland annat art- och habitatdirektivet. Målet om en hållbar utveckling kommer idag till uttryck i regeringsformen och utgör grunden för såväl miljöpolitiken som den samlade miljölagstiftningen. Att begreppet bör ses i en samhällskontext går att utläsa redan av förarbetena till 1972-års lagstiftningsreform. Vid diskussion om vad som kunde anses omfattas av begreppet framhölls att:

”Något entydigt svar på frågor av denna art går inte att lämna. Bedömningen måste ske från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Härvid är att beakta bl.a. samhällets syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder sådan denna kommer till uttryck i bl.a. den jord- och skogsbrukspolitiska lagstiftningen eller på annat sätt.”⁷⁸

Myndighetspraxis inom skogsbruket har fram tills nu gett utrymme för en *flexibel tillämpning* av begreppet, men utvecklingen har främjat produktionsintressen och möjliggjort ett allt intensivare skogsbruk. I ett nutida sammanhang menar vi att utrymme och incitament finns för att i begreppet omfatta ökade krav på brukaren i form av naturvårdshänsyn. Sådana krav har redan införts genom 2 kap. miljöbalken,⁷⁹ som dock ännu inte har kommit till praktisk tillämpning i någon större utsträckning inom skogsbruket. Genom införandet av skogsvårdslagens regler i miljöbalken kommer kopplingen till de grundläggande minimikraven i 2 kap. miljöbalken att tydliggöras. Det är också logiskt att inordna skogsbruket i miljöbalken eftersom det i många fall rör sig om just en sådan omgivningsstörning som balken, till skillnad mot skogsvårdslagen, just är avsedd att reglera.

Av 2 kap. 3 § miljöbalken framgår att alla som avser att vidta en åtgärd, till exempel en skogsbruksåtgärd, ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att åtgärden medför skada eller olägenhet för miljön. När det är fråga om yrkesmässig verksamhet ska den bästa möjliga tekniken användas. Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att åtgärden kan medföra skada eller olägenhet för miljön, det vill säga försiktighetsprincipen ska tillämpas. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska kraven i 3 § uppfyllas i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Någon ersättningsrätt är som nämnts inte kopplad till kraven.

I det nedan redovisade lagförslaget har vissa hänsyns-krav preciserats, såsom krav på kantzoner mot vatten, att körskador ska undvikas och kvarlämnande av evighetsträd och död ved. Dessa bör betraktas som ett förtydligande av de krav som bör anses rymma inom ramen för 2 kap. 3 och 7 §§ miljöbalken. Med sådana försiktighetsmått bedöms förutsättningarna att uppfylla internationella och nationella krav på skydd av vatten och arter stärkas. Vårt förslag innehåller också förslag om en ny bestämmelse i 2 kap.

76 Se prop. 1974:166 Förslag till ändringar i naturvårdslagen, s. 89 f.

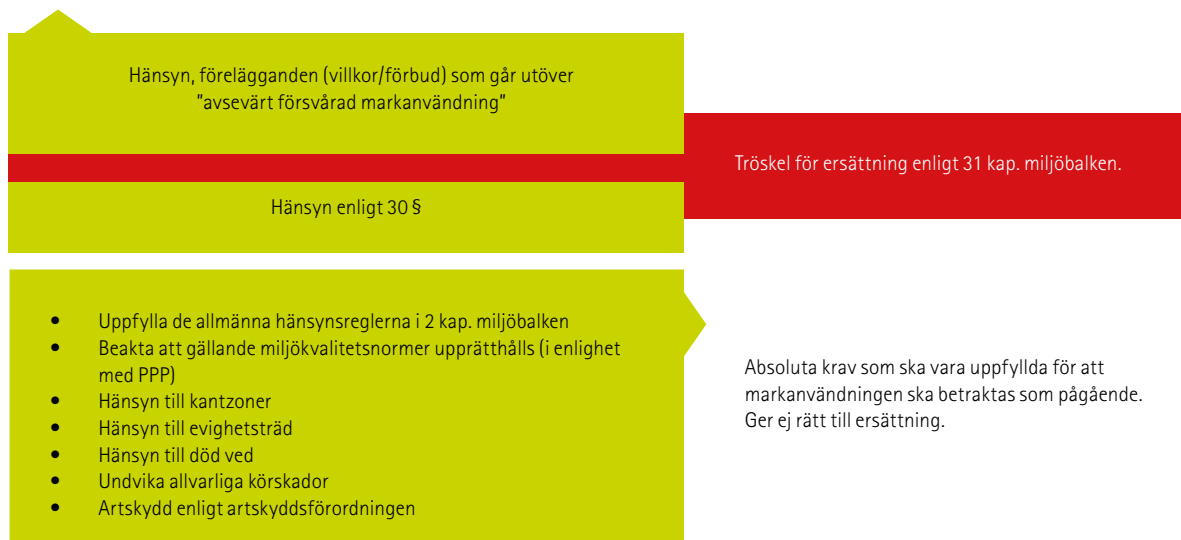
77 Se prop. 1990/91:3 Skogsbruket i fjällnära skogar, s. 46 ff.

78 Prop. 1972:111 Regional utveckling och hushållning med mark och vatten, bil. 2 s. 334 (vår kursivering) där frågan som diskuterades var om kalavverkning kunde betraktas som en normal driftsmetod inom ramen för begreppet ”pågående” markanvändning.

79 Se Bengtsson m.fl. 2012, Miljöbalken – En kommentar, s. 31:18 och 31:20, och Forsberg 2012, Skogen som livsmiljö s. 138 ff.

Figur 1. Absoluta krav, hänsynsutrymme och tröskel för rätt till ersättning

I nedanstående lagförslag redovisas absoluta hänsynskrav som ej är ersättningsgilla. Med sådana försiktighetsmått bedöms förutsättningarna att uppfylla internationella och nationella krav på skydd av vatten och arter stärkas.



miljöbalken om hänsyn till biologisk mångfald (se avsnitt 2.4.2).

Vad gäller förstärkta minimikrav på skogsbrukaren i samband med skogsbruksåtgärder beskriver förslaget vilka åtgärder som inte kan anses acceptabla ur samhällets synvinkel och därför bör vara olagliga. Detta innebär att påverkan inom en fastighet bör likställas med dess påverkan på omgivningen. Exempelvis innebär artförlust en samhällskostnad, även om arten finns inom en fastighet, eftersom arten inte ingår i någons äganderätt. Detta svarar upp mot ett länge påkallat behov av en tydlighet i lagstiftningen så att lagen även får genomslag i praktiken. Genom förslaget visar vi också på vad som inte kan anses vara *pågående* markanvändning och som därför inte ger rätt till ersättning om den avsevärt försvåras.

Kraven kan ses som preciseringar av de minimikrav som 2 kap. miljöbalken ställer och ryms väl inom ramen för vad som kan anses rimligt att kräva av den som brukar skogen. Preciseringar av lägsta acceptabla nivå för miljöhänsyn i skogsbruket föreslås därför införas på lagnivå och vara straffbelagda i de fall markägarna bryter mot dem.

2.2.8 Långsiktig naturresursförvaltning utifrån olika värden

Förslaget omfattar även bestämmelser med syfte att inte bara hushålla med utan även utveckla och bygga upp naturresurserna. Särskilt gäller detta utvecklingen av virkesförrådet. Genom att bredda skyldigheten att anlägga ny skog till en plikt att upprätthålla en hög medelålder på sko-

gen (och därmed virkesvolym) öppnar vi även för markägarna att i högre grad själva välja metod, samtidigt som olika intressen kan tillvaratas. Vi hoppas att det tydligare framgår att dessa intressen inte bara kan röra virkesproduktion, utan även att bevara biologisk mångfald, sociala värden och kulturmiljöer. Liksom tidigare bör markägaren även på frivillig väg bidra till att dessa värden förvaltas väl.

Förutom förstärkt hänsyn till biologisk mångfald, kulturmiljöer och sociala värden bygger förslaget också på en strävan att övergå från fossila och ändliga material till förnybara sådana, och där har skogen en nyckelroll. Förslagen kan ses som ett sätt att skapa utrymme för att hantera det framtida klimathotet. På kort sikt krävs minskad avverkning för att tillåta ett snabbt växande virkesförråd. Ett stort virkesförråd binder mycket kol och kan utgöra råvara för biobränsle. Ökad intensitet i skogsbruksmetoderna för att uppnå samma resultat anses dock inte vara en framkomlig väg, då det snart skulle komma i konflikt med allmänna intressen och bevarandet av ekosystemtjänster.

För myndigheterna innebär förslagen ett större tillsynsansvar, men också tillhandahållande av kunskapsunderlag i form av regionala landskapsstrategier som ska ligga till grund för nedan föreslagna skogsbruksplaner. Kunskapsuppbyggnad och planering ges generellt en stor tyngd i förslaget för att styra mot en högre måluppfyllelse och minska antalet konflikter mellan olika intressen.

När det gäller de sociala aspekterna på skogen har dessa länge negligerats. I förslaget ges kommunerna ett tydligare ansvar för att planera och arbeta för att säkra medborgar-

nas tillgång till grönområden, runt våra större tätorter. Vid sidan av miljöbalken menar vi att plan- och bygglagen är ett viktigt instrument för arbetet med att långsiktigt förvalta den tätortsnära skogens värden.

Genom att arbeta in det skogliga regelverket i miljöbalken, och med särskilda förslag till nya bestämmelser, försöker vi visa vilka förväntningar samhället bör ha på såväl markägare som myndigheter – nämligen att tillvarata skogens alla ekosystemtjänster.

2.2.9 Myndighetsansvaret

Myndighetsansvaret för frågor som rör hur vi nyttjar skogen på olika sätt bör utformas på ett sätt som är effektivt utifrån de mål som samhället har ställt upp, och de arbetsuppgifter som finns att utföra i syfte att nå dessa mål. På regional nivå finns mycket goda skäl att föra över en rad av Skogsstyrelsens arbetsuppgifter till länsstyrelserna. Förslag och skäl till detta är väl belyst i den statliga offentliga utredningen om statens regionala förvaltning vilken föreslår att den regionala verksamheten inom Skogsstyrelsen flyttas över till länsstyrelserna⁸⁰. Det handlar om:

- Ärendehandläggning
- Tillsyn
- Rådgivning och information
- Regional inventering, uppföljning och utvärdering
- Skydd av områden
- Statliga ersättningar
- Aktuella stödformer inom landsbygdsprogrammet
- Regionalt ansvar för miljökvalitetsmålet Levande skogar
- Uppdragsverksamhet

Detta skulle medföra en större tydlighet och effektivitet då det inom flera områden finns tydliga samband och överlappande ansvar mellan myndigheterna. Det finns en risk för oklarheter och dubbla budskap gentemot skogsägaren när både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen är inblandade i en

skogsåtgärd. I vårt förslag ingår att genomföra de förändringar i myndighetsansvaret som utredaren föreslog i detta betänkande.

Beträffande ansvar på nationell nivå bör detta utredas vidare när ny politik och nytt regelverk är beslutat. Utgångspunkt för ett optimalt myndighetsansvar bör vara samma som för markanvändnings- och miljöpolitik i stort (se avsnitt 2.1 och 2.2). I linje med detta bör även utgångspunkt tas i vikten av en helhetssyn på markanvändningen, i linje med vad regeringen anfört i beslutet om nytt etappmål rörande detta⁸¹.

2.3 Lagförslag

2.3.1 Läsanvisningar

Förslagen nedan ska inte betraktas som färdig lagtext utan läsas med insikten att varje förslag måste utredas vidare, i ett samlat sammanhang. Även om texten är upplagd som ett förarbete så kommer delar av den behöva utvecklas i det förarbete och den skogspolitiska utredning som föreningen ser framför sig måste ske. I en sådan utredning måste man närmare belysa de ändringar som behöver göras, och konsekvenserna av dessa. Vidare måste ändringarna belysas och motiveras i den proposition som måste läggas. I vissa paragrafer är texten formulerad såsom lagtext och markeras då kursivt. Till de flesta paragrafer fogas skäl och motivering som syftar till att förklara paragrafens innehåll och motiv. För att ge en tydlig överblick över förslaget redovisas paragraferna i förhållande till gällande skogsvårdslag. Även förslag till nya paragrafer och kapitel anges. Endast de paragrafer i skogsvårdslagen där föreningen föreslår förändring är redovisade i förslaget. Det bör dock nämnas att det kan finnas brister kopplade även till de paragrafer som inte redovisas och det är viktigt att även de ses över när samtliga paragrafer i dagens skogsvårdslag inarbetas i miljöbalken.

Reglerna om skogsbruk skulle med fördel kunna arbetas in under kapitel 12 i miljöbalken, som föreslås få en ny rubrik – ”Areella näringar och annan verksamhet”. Av tydlighetsskäl presenteras dock förslaget nedan som ett fri-

80 SOU 2012:81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform.

81 Regeringsbeslut. M2014/593/Nm.

stående kapitel. Vid utformningen av förslaget har hänsyn därför inte tagits till att även den nuvarande regleringen i 12 kap. miljöbalken om samråd, jordbruk, vilthägn och vissa föreskrifter om tillståndsplikt behöver samordnas under kapitlet.

Nedan följer en grov beskrivning av vilka typer av regler som bör finnas i ett nytt kapitel om skogsbruk, såsom regler om tillämpningsområde, definitioner, särskilda kravregler (exempelvis generella krav på hänsyn vid skogliga åtgärder) och prövningsregler. Även om vissa paragrafer synes vara formulerade som färdig lagtext, behöver konsekvenserna av förslaget övervägas noggrant. Detta gäller i synnerhet viss begreppsanvändning.

En grov skiss på var tilläggsändringar i miljöbalken kan komma att behövas, såsom i kapitel 29 om straffansvar presenteras under rubriken ”Följdändringar och konsekvensanalys”. Detsamma gäller hur andra, och oförändrade, regler i miljöbalken kommer att påverka rättsläget för skogsbrukets del som en konsekvens av att skogsvårdslagen arbetas in under balken. Detta gäller exempelvis reglerna i 16 kap. miljöbalken om talerätt.

En väsentlig delmängd av det samlade regelverket bör på sedvanligt sätt ligga på förordnings- respektive föreskriftsnivå. Föreliggande förslag är dock begränsat till lagnivån. Flera av förslagen till nya bestämmelser måste på brukligt sätt innehålla formulering om bemyndigande, så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan precisera och/eller förtydliga regelverket via förordning och i vissa fall även föreskrift.

2.3.2 Lagförslaget

Allmänna bestämmelser

1 §

Skogen är en nationell tillgång och ska i enlighet med 1 kap. 1 § förvaltas ändamålsenligt för en hållbar hushållning av naturresurserna, för att trygga ekosystemtjänster och för att tillgodose andra allmänna intressen.

Skäl och motivering. Om skogsvårdslagen arbetas in under

miljöbalken kommer balkens målsättningsparagraf i 1 kap. 1 § att gälla för förvaltningen av skog. Möjligen är en särskild målsättningsparagraf för reglerna om skog därför överflödig, men vi har ändå behållit en sådan i vårt förslag. Att skogen är en nationell tillgång bör kvarstå som en påminnelse om skogens värden för samhället i stort, inklusive kommande generationer, och inte enbart för dagens markägare. Vad som avses med ”ekosystemtjänster” bör antingen preciseras i lagtexten eller i förarbeten, men är inget som kommer att utvecklas närmare i detta förslag till lagtext. Vad gäller det tidigare uttalade produktions- och miljömålen ryms dessa inom ramen för begreppet ”ekosystemtjänster” och under miljöbalkens portalområde om bl.a. god långsiktig resurshushållning och bevarande av biologisk mångfald. En långsiktigt uthållig avkastning är avhängig en ekologiskt hållbar utveckling,⁸² och kan ses som en del av miljöbalkens mål om långsiktig resurshushållning. I den mån andra allmänna intressen är aktuella att vägas in vid tillämpningen av bestämmelserna, får detta ske inom ramen för 1 kap. 1 § miljöbalken. I och med att bestämmelserna i skogsvårdslagen arbetas in under miljöbalken kommer flera lagvalskonflikter att lösas och miljöbalkens övergripande mål om hållbar utveckling att gälla även för regleringen av skogsvårdsfrågor.⁸³

2 § och 3 §

Paragraferna kan i huvudsak kvarstå och behandla nödvändiga definitioner av trädbärande marker såsom ”skogsmark” och ”fjällnära skog”. Förslaget innehåller ingen ändring men vad gäller avgränsningsfrågor bör särskilt uppmärksammas att regler som rör skötsel av produktions-skog inte bör gälla i områden som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, som till exempel i naturreservat eller i områden som skyddas genom naturvårdsavtal.

⁸² Se ovan under kap. 1.

⁸³ Detta innebär bl.a. att reglerna ska tillämpas så att biologisk mångfald bevaras, se 1 kap. 1 § 2 st. 3 p. Av förarbetena framgår att det vid tveksamheter om hur balkens bestämmelser ska tillämpas, så ska det beslut fattas som bäst stämmer överens med en hållbar utveckling, se prop. 1997/98:45 del 2 s. 8. I sammanhanget bör dock poängteras att miljöbalken redan idag är tillämplig på skogsbruksåtgärder.

Ny § om definitioner

Definitioner

Med *skogsbruksåtgärd* avses

1. avverkning,
2. hyggesbehandling,
3. beståndsanläggning,
4. uttag av skogsbränsle,
5. anläggande av skogsbil- och traktorvägar,
6. anläggande av bas- och stickvägar,
7. skogsgödsling,
8. skogsmarkskalkning,
9. utläggning av avlägg,
10. dikesrensning,
11. skyddsdikning, samt
12. anläggande av vägdiken.

Med *nyckelbiotop* avses ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna. Där finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter. Undantagna är arter med utpräglat landskapsekologiska krav, till exempel många fåglar och större däggdjur.

Med *skogsbilväg* avses en väg huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med lastbil.

Med *traktorväg* avses en iordningställd väg av varaktig beskaffenhet huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med terränggående motorfordon men inte lastbil.

Med *andra allmänna intressen* avses

Definition av andra allmänna intressen bör definieras med utgångspunkt i tidigare förarbeten, och utredas i samband med att bestämmelserna inarbetas i miljöbalken.

Med *natur- och kulturmiljövårdens intressen* avses

Definition av natur- och kulturmiljövårdens intressen bör

definieras med utgångspunkt i tidigare förarbeten, och utredas i samband med att bestämmelserna inarbetas i miljöbalken.

Med *skogens sociala värden* avses

Definition av skogens sociala värden måste tydliggöras i kommande utredningsarbete.

Med *allvarliga körskador* avses sådana som

- leder till en skadlig utförsel av slam till sjöar och vattendrag,
- ändrar ett vattendrags sträckning,
- orsakar försumpning invid eller dämning av vattendrag,
- skadar torvmark i anslutning till sjöar och vattendrag,
- påverkar naturvärden i lämnad hänsyn,
- försämrar framkomlighet på allmänt nyttjade stigar och leder,
- försämrar upplevelsevärdet i allmänt nyttjade fri-luftsområden,
- eller skadar fornlämningar, fornlämningsområden och kulturlämningar.

Skäl o motivering. Termer och uttryck för definitionen av skogsbruksåtgärder, skogsbilväg och traktorväg i denna bestämmelse har i stort samma betydelse och innebörd som i Miljömålsberedningens delbetänkande (SOU 2013:43), samt samma innebörd som allmänna råd till 30 § skogsvårdslagstiftningen (1979:429) och tillhörande bestämmelser i förordning och föreskrift (7:1, 7:11 och 7:12).

Termer och uttryck för definitionen av nyckelbiotoper i denna bestämmelse har samma betydelse och innebörd som i Skogsstyrelsens handbok för nyckelbiotopsinventering.⁸⁴

Termer och uttryck för definitionen av allvarliga körskador i denna bestämmelse har samma betydelse och innebörd som i allmänna råd till 30 § skogsvårdslagstift-

⁸⁴ Skogsstyrelsen, 2013. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen, Jönköping.

ningen (1979:429) och tillhörande bestämmelser i förordning och föreskrift (7:28).

Förslaget att lyfta redan befintliga definitioner från allmänna råd i skogsvårdslagen samt Skogsstyrelsens antagna definition för nyckelbiotop till lag bör öka tydligheten om vad som gäller, och därmed även innebära en ökad rättssäkerhet. Vikten av definitioner för skogsbruket i lag stöds av Miljömålsberedningens betänkande (SOU 2013:43). Definitioner finns redan utmejslat för en mängd områden i såväl EU-lagstiftning som miljöbalken varför det är logiskt att definitioner för skogsbruket även lagstadgas när regelverket som styr användningen av skog inarbetas i miljöbalken.

I ett fortsatt utredningsarbete bör eftersträvas att även definitioner av hänsynskrävande biotoper läggs fast i förordning eller föreskrift. Skogsstyrelsens projekt dialog om miljöhänsyn har redan arbetat fram definitionerna som skogsbruket har att följa i praktiken. Att lyfta dessa definitioner till regelverket innebär en större tydlighet för skogsbrukaren om vad som gäller. Vidare måste skogens sociala värden ges en tydlig definition. Huruvida begreppet bör definieras i lag eller förordning får utvisas av fortsatt utredningsarbete.

Anläggning och hushållning av skog på produktiv skogsmark

5 §

För att främja en god hushållning av virkesförrådet och därtill hörande värden ska [X] procent av fastighetens areal produktiv skogsmark bestå av äldre skog. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om vad som avses med äldre skog och hur den ska fördelas på fastigheten.

Skäl och motivering. Det bör noteras att den nuvarande formuleringen om skyldighet att anlägga ny skog ska fortsätta att gälla vid trakthyggesbruk. Vid andra metoder har denna bestämmelse om reproduktionsplikt begränsad relevans. Förslaget är en vidareutveckling av befintliga hushållningsregler i skogsvårdslagen, nämligen 10 § om lägsta ålder för förnygringsavverkning och 11 § om högsta tillåtna areal för förnygringsavverkning. Dessa regler syftar till att

säkra framtida möjligheter till avverkning. Vårt förslag går längre och syftar till att även tillgodose andra allmänna behov, i första hand sociala värden och naturvärden. Detta bör göras genom en fortsatt uppbyggnad av landets virkesförråd och en höjning av skogens medelålder (observera att ålder och virkesvolym är positivt sammanlänkade). De förväntade vinsterna och fördelarna är följande:

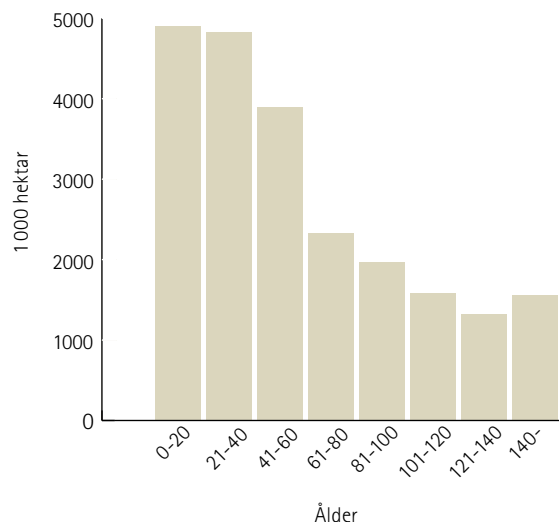
1. En större virkesvolym tillåter ett större framtida virkesuttag, samtidigt som även andra värden kan främjas.
2. En grövre och äldre skog är normalt gynnsam för biologisk mångfald, eftersom många arter företrar grova och gamla träd, och mängden död ved och andra kvaliteter förekommer i större mängd i dessa skogar. Sannolikheten att arterna hinner kolonisera skogen innan nästa avverkning ökar.
3. En grövre och äldre skog lämpar sig bättre för rekreation och turism.
4. En grövre och äldre skog innehåller mer kol per ytenhet och utgör en pusselbit i klimatarbetet

Det moderna skogsbruket har varit mycket framgångsrikt i sin strävan att öka virkesvolymen i Sveriges skogar. Detta har skett genom tillväxtfrämjande åtgärder (plantering, markberedning, gödsling, val av plantmaterial m.m.) och genom att uttaget varit lägre än tillväxten i skogen. Allmänt accepterat är att detta i flera fall skett på bekostnad av andra värden, såsom möjligheter till rekreation, biologisk mångfald och landskapets estetiska värden. För skogsnäringen har denna utveckling varit ekonomiskt positiv, en större virkesvolym har inneburit att mer kunnat avverkas, men de positiva kalkylerna förklaras också av den mycket dramatiska rationaliseringen som skogsbruket genomgått de senaste decennierna.

Avverkningen har dessutom ökat de senaste åren och närmat sig tillväxten i skogen, enligt Skogsstyrelsens analys.⁸⁵ Dock är åldersfördelningen i produktionsskogen idag mycket ojämn och domineras av låga åldersklasser. Detta

85 Skogsstyrelsen 2008. Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2007 – SKA-VB 08. Se även Claesson (red.) 2008. Skogliga konsekvensanalyser. SKA-VB 08. Skogsstyrelsen.

Figur 2:
Åldersklassfördelning i den produktiva skogen*



Åldersklassfördelningen i skogen är idag mycket ojämn och domineras av låga åldersklasser. Källa: Riksskogstaxeringen

* Innefattar inte produktiv skogsmark som är formellt skyddad genom naturreservat, nationalpark eller naturvårdsområden.

medför en virkessvacka och sammantaget kommer tro-
ligen avverkningspotentialen inte att kunna öka de närmaste
decennierna. Samtidigt ökar anspråken på skogen från na-
turvårdens och kulturmiljövårdens sida, vilket inkluderar
människors behov skog för rekreation och friluftsliv. Där-
till ska läggas en allt större efterfrågan på biobränsle, vilket
ytterligare ställer krav på avvägningar mellan olika intres-
sen. I ljuset av detta framstår det som uppenbart att skogs-
näringen måste utveckla ett långsiktigt hållbart nyttjande
så att samhällets samtliga behov kan tillgodoses.

Skyldigheten att anlägga ny skog efter varje enskild avverk-
ning bör breddas till ett krav på att över tid upprätthålla en
viss angiven åldersfördelning eller virkesvolym på fastig-
heten.

Kravet om andel äldre skog kan handla om roterande an-
del äldre skog som väntar på avverkning. Det krävs en dju-
pare analys för att räkna ut denna andel och ansvarig myn-
dighet bör bidra med underlag så att talen blir relevant och
ambitiöst satta. Andelen äldre skog (procenttalet) samt när
regeln till fullo ska ha implementerats på fastigheten bör ut-
redas vidare. Observera att områden som avsatts långsiktigt
för naturvårdsändamål - såväl formellt skyddade områden
som långsiktiga, transparenta och kvalitetssäkrade frivilliga
avsättningar, det vill säga all produktiv skogsmark som av
staten räknas in i måluppfyllelsen av Nagoyaåtagandets mål
11 - naturligtvis inte bör ingå i beräkningen av denna areal,
vilket måste klargöras på förordningsnivå.

Regeln bör vara framåtsträvande och målinriktad och
syfta till att upprätthålla en hög andel äldre skog på den
brukade marken. Ett förslag till sådan regel är alltså att
"x procent av en fastighets produktiva skogsmark ska bestå
av skog äldre än y år". En gradering kan göras för större och
mindre fastigheter. Regeln bör ses tillsammans med nuva-
rande 10 § och 11 § skogsvårdslagen om lägsta avverknings-
ålder och högsta tillåtna areal för förnygringsavverkning.

Exakt vilka andelar och åldrar som paragrafen ska reg-
lera måste utredas närmare, tillsammans med de övriga
hushållningsreglerna, inklusive konsekvenserna av dessa.
Rimliga men preliminära värden är att 20 procent av

fastighetens areal på sikt bör bestå av skog äldre än 140 år.
Idag utgör skog av denna ålder ca 7 procent av den pro-
duktiva skogsmarksarealen utanför skyddade områden.
Ytterligare ca 6 procent utgörs av skog med åldern 121-140,
som alltså kan växa in i 141-årsklassen inom 20 år. Man kan
också överväga att sätta ålderskravet vid 120 år i kombina-
tion med en större andel, eller att differentiera mellan olika
delar av landet.

Konsekvensen av denna och övriga hushållningsregler
blir en begränsning i hur mycket skog som kan avverkas
vid ett enskilt tillfälle. För markägare med en låg andel äldre
skog blir restriktionen ännu större under en övergångsperi-
od när skogen måste växa till sig. Under denna period kom-
mer de flesta markägares avverkningsutrymme att utgöras
av den skog som är äldre än lägsta tillåtna avverkningsålder,
men yngre än "äldre skog". Av denna skog som är möjlig
att avverka får endast hälften (för de flesta) avverkas så att
markägaren inte bryter mot 11 § om största tillåtna andel
ungskog. För att markägare som saknar tillräcklig areal äldre
skog inte ska anses bryta mot denna regel behöver begreppet
äldre skog definieras som skog äldre än y år eller avsatts
med avsikt att uppnå denna ålder. Konsekvenserna av och
möjlighet till flexibilitet i bestämmelsen bör utredas vidare.

På en medellång sikt innebär förslaget att virkesförrå-
det i skogarna ökar, vilket i framtiden kommer tillåta ett
större uttag av virke. Förslaget kommer således resultera i
en långsiktigt hållbar markanvändning med jämnt spridda
åldersklasser och högre andel äldre skog, vilket gynnar såväl
skogsnäringen som biologisk mångfald, och kulturella- och
sociala värden.

Detta förslag löser inte problemet med att unika skogsområden blir avverkade, det vill säga, regeln medför inte ett formellt skydd för den äldre skogen. På landskapsnivå kommer det dock att innebära en kraftig förbättring då det absoluta flertalet fastigheter idag saknar äldre skogar. Förslaget innebär även en ökad omloppstid på den lagstadgade arealen äldre skog. I övrigt bestäms omloppstiden av nedre gränsen för avverkningsålder och markägarens ambitioner. Syftet med att låta tillsynsmyndigheten föreskriva detaljer är att möjliggöra en mer flexibel planering och rådgivning utifrån större eller mindre markinnehav, så kan till exempel regeln tillämpas på brukningsenheter då fastigheterna är små. Regeln bör även kunna ligga till grund för beslut i enskilda fall om att rikta åtgärderna mot de mest värdefulla skogsområden på fastigheten. Vid sidan av ovanstående bestämmelse bör faktorer som trädslagsammansättning, kontinuitet, förekomst av grova träd och död ved inom arealen roterande äldre skog preciseras via förordning.

Förslaget innebär också att skogsbestånd i större utsträckning än idag får fortsätta att växa upp till högre ålder, och på så sätt binda kol under flera decennier till. Ett kalhygge är en kolkälla under upp till 15 år efter avverkning och det tar ytterligare tid till dess att den totala kolbalansen är plus/minus noll, det vill säga återställd.⁸⁶

6 b §

Främmande trädarter får inte användas som skogsodlingsmaterial.

Ansvarig myndighet får i enskilda fall medge undantag från förbudet i första stycket om det behövs för ett angeläget vetenskapligt ändamål eller annat angeläget allmänt intresse.

Skäl och motivering. Det är ett stort ekologiskt vågspel att sprida främmande arter. Det finns ofta en punkt där man inte längre kan vrida klockan tillbaka och stoppa en negativ utveckling. Som exempel kan tas contortatallen, som sades inte kunna föröka sig själv i Sverige, men som nu kan påträffas på åtskilliga platser i naturen. Det finns därför även en stor risk

att samhället kommer att behöva använda stora resurser för att till exempel ”sanera” naturreservat från främmande trädslag för att dessa inte ska konkurrera med inhemska arter. Förutom stopp för spridning av främmande trädslag behövs också en långsiktig plan för avveckling av de bestånd, planterade eller uppkomna genom spontan spridning som redan finns. Användning av främmande trädslag på skogsmark bör inte anses vara ”pågående markanvändning”.

Den befintliga regeln föreslås utvidgas till att omfatta all skogsmark, ej bara fjällnära skog.

8 §

En paragraf som reglerar ansvaret för anläggning och vård av skogen är fortfarande påkallad. Bestämmelsen bör därför i stora drag kvarstå. Paragrafen bör dock, mot bakgrund av att återväxtkravet föreslås utvecklas, omformuleras till att avse kraven på virkeshushållning. Detta innebär att ansvaret även innefattar en skyldighet att upprätthålla en viss angiven åldersfördelning eller virkesvolym på fastigheten i enlighet med ovan föreslagna 5 §.

Avverkning och andra åtgärder på skogsmark

10 §

Avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog, främja skogens utveckling eller för att tillvarata naturvårdens, friluftslivets eller kulturmiljövårdens intressen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt föreskriva om hur avverkning ska bedrivas för en ändamålsenlig återväxt enligt första stycket.

Skäl och motivering. Den föreslagna förändringen, att avverkning får ske även för att tillgodose andra syften än en ändamålsenlig återväxt eller för att främja skogens utveckling, syftar till att medföra ett större utrymme för alternativa skogsbruksmetoder och blandskogar som är mer resistent mot stormar och skadegörare samt lämpliga för biologisk mångfald eller för att till exempel tillvarata sociala värden vilka, enligt fastlagd politik, innefattas i naturvårdens och

⁸⁶ Lindroth, A m.fl. 2009. Storms can cause Europe-wide reduction in forest carbon sink. *Global Change biology*, vol. 15:2, p. 346 ff.

kulturmiljövårdens intressen.⁸⁷ Huruvida en avverkning är ändamålsenlig enligt första stycket bör bedömas mot bakgrund av aktuell regional landskapsstrategi och framtagna skogsbruksplan (se avsnitt om ”Kunskapskrav”). Regeringens proposition om biologisk mångfald ökar möjligheten till undantag från huvudregeln.⁸⁸ Föreningens förslag ligger i linje med detta men går längre genom att bättre tillgodose andra allmänna intressen.

11 §

Regleringen står kvar oförändrad men en samordning och hänvisning bör kunna ske till de regler om krav på skogsbruksplan som föreslås i ny paragraf (se avsnitt om ”Kunskapskrav” nedan).

14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer göra anmälan till ansvarig myndighet om

1. *avverkning och uttag av skogsbränsle som ska ägas rum på hans eller hennes mark,*
2. *sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,*
3. *vad han eller hon avser att göra för att uppfylla kraven på hänsyn och skydd för naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark, inklusive hur artskyddsförordningen iakttas,*
4. *vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark inom renskötselns året-runt-marker,*
5. *vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten av skogen samt en god hushållning av virkesförrådet, och*

6. *redogöra för vilka arter skyddade enligt artskyddsförordningen som kan påverkas av avverkning.*

Vid avverkningsanmälan skall skogsmarkens ägare bifoga en aktuell och uppdaterad skogsbruksplan för brukningsenheten, samt en redovisning av den hänsyn ägaren avser ta till de intressen som anges i punkt 3 och 4.

Skäl och motivering. Bestämmelsen är ändrad genom ett tillägg i punkt 3 att det i anmälan ska anges hur man avser uppfylla kraven på hänsyn och skydd vid avverkningen. Det ställs även i en ny punkt 6 krav på att redogöra för avverkningens eventuella påverkan på de arter som är skyddade enligt artskyddsförordningen.

Bestämmelsen är ändrad beträffande punkt 5 genom en referens till ”god hushållning”. Detta motiveras av att reglerna om skyldighet att anlägga ny skog ändras (se ovan 5 §). Bestämmelsen är vidare kompletterad med ett tillägg om aktuell skogsbruksplan och med ett förtydligande om kravet på hänsynsredovisning i samband med avverkningsanmälan. Denna redovisning fungerar inte tillfredsställande idag. Vad som ska ingå i en avverkningsanmälan ska även beskrivas på förordningsnivå. I de fall anmälan gäller åtgärd som omfattas av anmälningsplikt för samråd så regleras innehållet i anmälan av gällande förordning om anmälan för samråd under miljöbalken (1998:904) och Skogsstyrelsens specifika föreskrifter (se nästa avsnitt). Detta gäller bland annat alla anmälningar som påverkar arter skyddade enligt artskyddsförordningen.

Erfarenhet visar att skyddsdikning inte sällan kan få bestående markavvattnade effekt. I de fallen bör ärendena från början bedömas som markavvattningsärenden. Denna fråga måste hanteras i en ny skogspolitik. Ansvarig myndighet bör få i uppdrag att utreda hur föreskrifter och allmänna råd kan tydliggöra tillämpning av rådande bestämmelser, i syfte att minimera risken för att skyddsdikning utförs på ett sätt som i slutänden medför bestående markavvattning.

Kompletteringen av bestämmelsen med referens till skogsbruksplan och redovisning av hänsyn kopplar till det krav som ställs i miljöbalkens allmänna hänsynsregel 2 kap. 2 §. Denna regel om ett kunskapskrav gäller redan

⁸⁷ Prop. 1992/93:226

⁸⁸ Regeringens proposition 2013/24:141. En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. s. 8-9

idag i skogsbruket, men har inte fått det genomslag som krävs. Det är av avgörande betydelse att markägaren exempelvis inhämtar den information (förekomstdata) som finns tillgänglig om hotade och nära hotade arter.

Föreslagna förändringar av paragrafen är viktiga kompletteringar till miljöbalkens samrådsbestämmelse i 12 kap 6 §. Kompletteringarna ska ses i ljuset av behovet av mer ingående bedömningar av skogsbruksåtgärder i områden som är särskilt värdefulla som exempelvis om det berörda området innehåller en värdefull nyckelbiotop, förtecknade⁸⁹ eller rödlistade arter eller har värden för rekreation och friluftsliv.

Även kravet på samråd med berörda myndigheter (se avsnitt ”Skärpning av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inklusive ny bestämmelse”) ska ses mot denna bakgrund. Det är angeläget att samordning sker mellan ansvariga myndigheter. Idag har Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ett delat ansvar, inte minst vad gäller tillämpningen av artskyddsförordningen.

Regelverket behöver kompletteras med en bestämmelse som anger att myndighet ska fatta beslut i samtliga avverkningsärenden, såväl när samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken (se nästa avsnitt) genomförs, som vid ”vanliga” avverkningsanmälningar. Detta beslut ska vara överklagbart. En avverkning ska kunna utföras först när beslutet vunnit laga kraft, vilket brukligt brukar vara 3 veckor efter det att beslutet tagits. Åtgärder får alltså påbörjas först efter att ansvarig myndighet meddelat beslut i ärendet, och beslutet efter en viss tid vunnit laga kraft. Beslutet ska antingen omfatta de förelägganden eller förbud som behövs, eller att myndigheten beslutar att inte vidta några åtgärder i ärendet. Samråd bör ske med berörda kommuner i de fall avverkningsanmälan omfattar ett område med höga sociala värden, till exempel i tätortsnära skogar.

Att beslut fattas i nämnda anmälningsärenden innebär även en möjlighet för miljöorganisationer att överklaga (se avsnitt om komplettering i miljöbalkens 16 kap). En sådan ordning bör komma till rätta med en del av den kritik som har framförts mot det nuvarande prövningssystemet gäl-

lande skogsvårdsfrågor och genomföra den domstolspraxis som tydliggjort miljöorganisationers rätt att överklaga avverkningsbeslut.⁹⁰

Kritiken har framförallt rört den slutenhet som systemet präglas av och som i vissa fall innebär ett avsteg från den internationella rätten och EU-rätten beträffande rätten att delta och överklaga.⁹¹ Ytterligare ett motiv till den föreslagna regeln är att anpassa ärendehantering i skogsvårdsfrågor till miljöbalkens hantering av anmälningsärenden.⁹² När det till exempel gäller anmälan om miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken finns en liknande skrivning om noll-beslut i 27 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Att skogsvårdslagstiftningen arbetas in under miljöbalken har även en fördel i att prövningar av avverkningsärenden då kommer att ske i mark- och miljödomstolar.

Skärpning av samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken inklusive ny bestämmelse

Ny § om samråd

Om en åtgärd som anmälts enligt 14 § kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, eller om en åtgärd kan innebära otillåten påverkan på en art skyddad enligt artskyddsförordningen, ska den myndighet som handlägger ärendet samråda med berörda myndigheter.

Skäl och motivering. Den nuvarande samrådsparagrafen i 12 kap. 6 § behöver tillämpas i högre utsträckning inom skogsbruket. 12 kap. 6 § miljöbalken syftar till att fånga upp de åtgärder som har störst påverkan på naturmiljön och där det för myndigheterna finns störst behov av att agera. Redan inom ramen för de befintliga reglerna kan myndigheten förbjuda ett arbetsföretag när så är påkallat. Vid sidan av detta behövs en ny bestämmelse som reglerar svaret för berörda myndigheter att *samråda med varandra*.

90 Högsta förvaltningsdomstolen Dom 14 februari 2014 i mål nr 5962-12.

91 Se t.ex. Darpö m.fl. 2009, Miljöprövningen i vågskålen, särskilt s. 359 f. och Forsberg 2012, Skogen som livsmiljö, avsnitt 4.4.6.3.

92 Jfr här JO:s praxis om när ärenden bör avslutas med ett beslut, se Darpö 2009, Justitieombudsmannen, de närboende och miljön.

89 I artskyddsförordningen

Innan beslut i samrådet fattas ska samråd ske med berörda myndigheter såsom länsstyrelsen⁹³, som bl.a. handlägger dispenser enligt artskyddsförordningen, och Havs- och vattenmyndigheten.

Artskyddsförordningen har hitintills inte, eller ytterst bristfälligt, tillämpats inom skogsbruket trots att lagstiftningen kräver det. Ett tydliggörande av samrådsbestämmelsen av anledningen att säkerställa genomförande av artskyddsförordningen är därför helt nödvändigt. En referens till arter förtecknade i artskyddsförordningen måste explicit in i föreskrifterna om samrådspplikt enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utifrån den bakgrunden innebär förslaget även att myndigheten ska förelägga verksamhetsutövaren att söka dispens från artskyddsförordningen hos länsstyrelsen om avverkningen riskerar att omfattas av förbuden i artskyddsförordningen. Ett sådant krav på dispens gäller redan idag.

Att anmäla om samråd är något som åligger den som vidtar skogsbruksåtgärd samtidigt är det viktigt att klargöra att myndigheten har ett ansvar att lyfta upp en vanlig anmälan om avverkning enligt 14 § (se ovan) till samråd, om det behövs utifrån bestämmelserna om när det ska ske samråd. Det är alltså ett ansvar för såväl den som vidtar skogsbruksåtgärd som för myndigheten att bedöma om det skall ske samråd.

Vidare behöver det tydliggöras att samrådet ska avslutas med ett beslut som är överklagbart. Beslutet kan innebära förbud, föreläggande eller att åtgärden inte föranleder någon ytterligare åtgärd från myndighetens sida. Bestämmelse om detta bör utformas på lämplig nivå (se ovan).

För att säkerställa att samrådsbestämmelsen i miljöbalken används inom skogsbruket behöver det i förordning och/eller föreskrifter anges när det ska råda obligatorisk samrådspplikt vid en avverkning. Sedan den 1 april 2014 gäller obligatorisk samrådspplikt enligt 12 kap 6 § miljöbalken för ett antal kategorier arbetsföretag, se föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd avseende skogsbruksåtgärder. Dessa kommer förhoppningsvis leda till att samråd enligt 12 kap 6 § ökar. Dessa föreskrifter behöver dock skärpas för att säkerställa att samråd görs vid samtliga de avverkningar där behov av sam-

råd finns. I det fortsatta utredningsarbetet bör det närmare analyseras vilka ytterligare arbetsföretag som bör omfattas av samrådspplikt.

Redan idag står det klart att bestämmelserna om samråd behöver skärpas på flera punkter. I syfte att fullödigt införliva art- och habitatdirektivets bestämmelser i svenskt regelverk till att gälla skogsbruket måste det finnas ett tydligt krav om samråd i de fall den planerade åtgärden riskerar att påverka livsmiljön för en art förtecknad i EU:s två naturvårdsdirektiv, dvs. arter skyddade enligt artskyddsförordningen. Kraven på innehåll i anmälan och krav på beslut (se ovan) är också viktiga inslag i detta.

Vidare behöver gällande föreskrifter om i vilka situationer som samrådspplikt ska gälla⁹⁴ utvecklas. Begreppet ”nyckelbiotop” bör anges specifikt i föreskrifterna eftersom det är detta som redan idag avses. Idag förklaras endast i allmänna råd, som inte är juridiskt bindande, att det är nyckelbiotoper som avses. Politiskt bör utgångspunkten läggas fast att nyckelbiotoper i regel inte ska avverkas. En bedömning måste göras i varje enskilt samrådsärende som måste ha som utgångspunkt att de värden som utgör grunden för att skogsområdet i fråga är en nyckelbiotop upprätthålls.

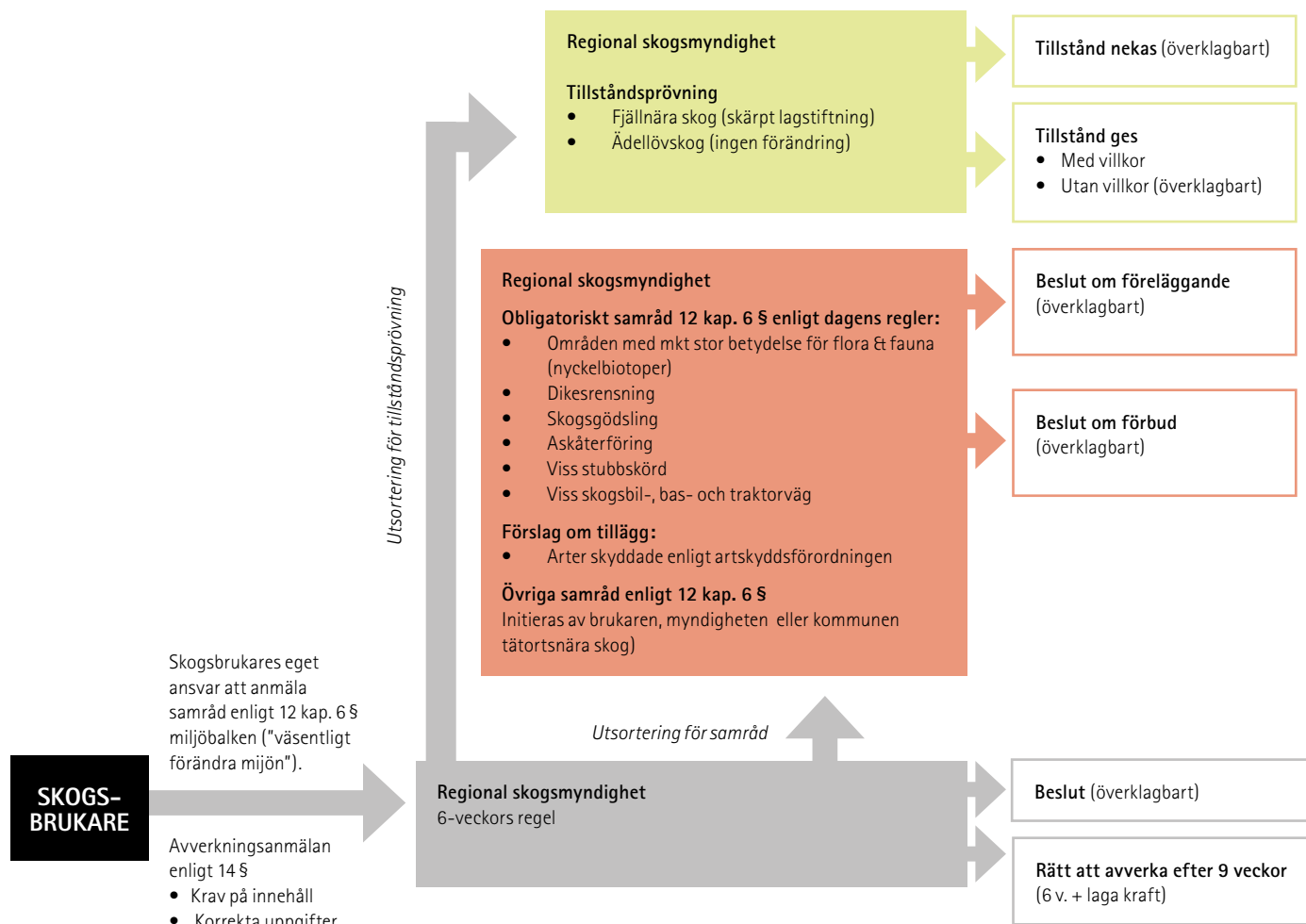
Vad som sagts ovan rörande tillämpning av 14 § och kunskapskravet enligt miljöbalken 2 kap. 2 § ska givetvis också gälla vid samråd.

I de tätortsnära skogarna bör kommunerna ha en nyckelroll (se bl.a. vårt förslag om tillägg i plan- och bygglagen). Det bör därför finnas stöd i författning för dessa att begära samråd när kommunen så finner påkallat, mot bakgrund av att sociala värden, kombinerat med andra värden från naturvårdssynpunkt, riskerar att påverkas av planerad skogsbruksåtgärd. I ett sådant samråd kan kommunen överväga att använda de verktyg som den förfogar över redan idag; till exempel att bilda naturreservat, naturminne eller biotopskyddsområde; eller att träffa naturvårdsavtal.

Sedan början av 1990-talet har det skett en tydlig utveckling i riktning att bit för bit ge kommunerna större möjligheter att använda den verktygslåda som i många år var förbehållen staten (genom främst länsstyrelserna). An-

93 Vårt förslag innebär dock att ändra myndighetsansvaret på regional nivå i linje med vad som föreslås i SOU 2012:81

94 Se SKSFS 2013:3



svaret för naturvården har i egentlig mening inte delegerats från stat till kommun. Istället handlar det om ett utvidgat och delat ansvar mellan stat och kommun, där båda bidrar till att uppnå uppställda mål med de resurser man förfogar över. Ett naturligt steg i den utvecklingen är att ge kommunerna möjlighet att på det sätt som beskrivs ovan också använda samrådsbestämmelsen i miljöbalken.

Miljökvalitetsnormer

Regelverket behöver även kompletteras med en utvidgning som klargör miljökvalitetsnormernas betydelse och tillämpning i samband med skogsbruk. Idag är det som huvudregel inte tillåtet att meddela tillstånd till avverkning av fjällnära skog som medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kapitlet 2 § första stycket 1 miljöbalken inte följs. En utvidgning föreslås här till att även gälla de anmälningspliktiga åtgärder som avses i 14 § och som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, och de arbetsföretag där obligatorisk samrådsplikt gäller. Därtill ska även andra miljökvalitetsnormer än gränsvärden enligt 5 kapitlet 2 § första stycket 1 *beaktas* i dessa ärenden. Med andra ord: kan den anmälda åtgärden i fråga riskera att bidra till att gäl-

lande miljökvalitetsnorm överskrids så ska detta beaktas. I praktiken handlar det om miljökvalitetsnormer som gäller vattenkvalitet, det vill säga föroreningar som kan komma att landa i vattenmiljön. Skogsbruket bidrar bl.a. till eutrofiering och försurning av ytvatten, och till utsläpp av vissa tungmetaller. Att denna koppling mellan miljökvalitetsnormer och skogsbruk är begränsad till fjällnära skog kan inte betraktas som annat än en otidsenlig anomali.

Den föreslagna regeln införs lämpligen på förordningsnivå.

Tätortsnära skog

Ny § om tätortsnära skog

Skogsbruk i tätortsnära skog skall bedrivas med metoder som upprätthåller skogens sociala värden.

Skäl och motivering. Människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation och friluftsliv är en del av den sociala dimensionen av hållbar utveckling.⁹⁵ Markanvändningen har en stor betydelse för upprätthållandet av sådana

⁹⁵ Se Regeringens proposition 2007/08:108: En skogspolitik i takt med tiden. Sid 80 f.

sociala värden. Med andra ord förväntas att skogen och naturen förvaltas på ett sådant sätt att människors tillgång till en god miljö tryggas, vilket också uttrycks i miljöbalkens första paragraf. Trots att den sociala aspekten utgör en tydlig del av ekosystemansatsen⁹⁶, som är en förvaltningsstrategi inom konventionen för biologisk mångfald, är det idag ändå otydligt vilken status de sociala värdena har i den skogliga lagstiftningen. Skogens sociala värden har i praktiken fått en helt underordnad, för att inte säga obefintlig, ställning i genomförandet.⁹⁷ De sociala värdena nämns sällan i lag eller föreskrifter. Undantagen utgörs av regler om hänsyn till stigar, spår och leder (7:25 och 7:30 i föreskrifterna till nuvarande skogsvårdslag), men dessa regler hindrar inte kalavverkning vilket innebär att de har liten betydelse för bevarande av sociala värden.

Den sociala aspekten bör få ett tydligare utpekande i politik och lagstiftning och en egen benämning, till exempel "sociala värden"⁹⁸. Naturligtvis kan de sociala värdena sammanfalla med värdefulla natur- och kulturmiljöer, men de bör också kunna stå på egna ben. Hänsyn till skogens sociala värden bör tydligt framgå på lagnivå. Vikten av detta har nyligen belysts i Miljömålsberedningens delbetänkande.⁹⁹ Förutom hänsyn till stigar, spår och leder, som redan nämns i föreskrifter och allmänna råd, bör utvecklade föreskrifter även omfatta:

1. Hänsyn och kantzoner intill bostadshus.
2. Förstärkt hänsyn¹⁰⁰ i områden av särskild vikt för sociala värden.
3. Förstärkt hänsyn och samrådskrav i samband med avverkning i tätortsnära områden.

Den föreslagna paragrafen är ny och bör utvecklas i förordning och föreskrifter i linje med ovanstående punkter. Syftet

med paragrafen är att i regelverket fånga upp den särskilda betydelse som de tätortsnära skogarna har för landets medborgare. Med tätortsnära skog¹⁰¹ avses i denna paragraf all skog, inom tätorten och cirka två kilometer från tätortsgränsen¹⁰². Förslaget innebär ett helhetsgrepp kring befolkningens behov av tätortsnära skogar. Föreningen har valt att fokusera förslaget till de tätorter där en större andel av befolkningen bor. Förslaget omfattar till att börja med tätorter med mer än 1500 invånare, vilket fångar upp cirka 75 procent av befolkningen¹⁰³. Detta bör fastläggas på förordningsnivå. Efter hand som erfarenheter vinnas kan och bör förslaget utvidgas till att omfatta alla tätorter, det vill säga trygga alla invånares tillgång till tätortsnära skogar.

Vilka skogsbruksmetoder som, på olika ståndorter, är bäst lämpade att upprätthålla skogens sociala värden måste utvecklas och preciseras i förordning eller föreskrift baserat på erfarenhet och forskning. Kunskap och erfarenhet av sådana metoder bör efter hand inhämtas, sammanställas och spridas. Redan idag finns dock en hel del kunskap och praktisk erfarenhet kring detta, exempelvis att variation och blandskogar bör eftersträvas. Hänsyn till användandet av skogen måste tas vid val av skogsbruksmetod.

Allmänheten bör, i linje med Århuskonventionen, få möjlighet att delta i processer som rör förvaltning av skog. Detta är särskilt angeläget vad gäller tätortsnära skog. Kommuner har här en särskilt viktig roll i och med den kommunala översiktsplaneringen. Denna ska föregås av en samrådsprocess vilket ger möjlighet för såväl enskilda markägare som berörd allmänhet att påverka planeringen och upprätthållande av den tätortsnära skogens sociala värden.

Kommunen bör ha en aktiv roll i arbetet med att tillgodose medborgarnas behov av tillgång till skogsmiljöer med höga sociala värden. Föreningen föreslår därför en komplettering av plan- och bygglagen (se avsnitt 2.5 nedan) vilken kopplar till denna paragraf.

96 Naturvårdsverket. Rapport 5782, 2007: Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser

97 Naturskyddsföreningen. (red.) Berg, M., 2013: Människan i skogen – det skogspolitiken glömde.

98 För förtydligande kring de sociala värdena se Skogsstyrelsen 2013, Meddelande 9

99 SOU 2013:43. Delbetänkande av Miljömålsberedningen: Långsiktigt hållbar markanvändning. Sid 139

100 Med förstärkt hänsyn avses begreppet "PF" (= produktion med förstärkt hänsyn) inom det målklassningssystem som finns inom skogsbruket, och som innefattar en avvägning på fastighetsnivå mellan produktion och andra värden i skogen.

101 I linje med hur "skog" definieras i nuvarande skogsvårdslagens 2 §,

102 Denna gräns bör läggas fast i förordning och tillämpas inom ramen för kommunens arbete med översiktsplanen, se avsnitt 2.6. Gränsen kan behöva ses över i och med olika former av exploatering, exempelvis bebyggelseutveckling. I storstadsområden eller i områden med brist på skog kan avståndet på två kilometer behöva utökas, beroende på lokala förhållanden. Definition av tätort enligt SCB: Sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare och högst 200 meter mellan husen.

103 SCB 2010: Statistiska meddelanden, MI 38 SM 1101. Tätorter 2010. Uppdaterad 2013

Fjällnära skog

Reglerna om skydd av fjällnära skog och krav om samråd inom renskötselns året-runt-marker bör stå kvar i kapitlet om skogsbruksregler. Vid bedömningen om avverkning ska tillåtas måste dock rennäringens intressen tydligt vägas in i en samlad bedömning av naturvårdens intressen och renskötsel. Inriktningen i nuvarande reglering med tillståndsplikt kopplat till en stoppregel samt samrådskrav bör kvarstå. Dock måste § 18 skärpas enligt nedan. I och med införandet av reglerna i miljöbalken kommer vidare talerätt att uttryckligen anges i lagtext. Feltillämpningar av stoppregeln kan därmed bli föremål för domstolsprövning.

Ny 18 § om fjällnära skog

I fjällnära skog ska skogsbruk normalt inte bedrivas. Tillstånd kan endast ges om avverkningen inte skadar höga natur- eller kulturmiljövärden.

Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, ska ansvarig myndighet genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. En sådan inventering bekostas av staten.

Skäl och motivering. Förslaget innebär en skärpning av reglerna för avverkning i fjällnära skog och ersätter nuvarande 18 §. 18 §§ a och b kvarstår dock.

Längs den svenska fjällkedjan som sträcker sig hela vägen från norra Norrbotten till södra Dalarna finns det största sammanhängande naturskogsbältet i västra Europa¹⁰⁴. Stora delar av detta skogsbälte utgörs av de fjällnära skogarna vilka i stor utsträckning varit mer eller mindre befriade från skogsbruk. Skogarna har huvudsakligen använts som betesmarker, för uttag av virke till husbehov, ett lågintensivt skogsbruk samt som jakt- och fiskeområden. Med anledning av det stora fjällskogsmassivets relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet är de fjällnära skogarna av stor vikt för såväl natur- som kulturmiljön. Inte minst utgör de

viktiga renbetesområden, och spår av forna tiders samiska kultur finns i hela fjällskogsområdet.

Skogsstyrelsen har hitintills inte tillämpat bestämmelserna i nuvarande 18 § trots att bestämmelsen funnits i regelverket i drygt 20 år. Tillstånd till avverkning har getts trots att anmälda områden har varit av väsentlig betydelse för natur- och kulturmiljövärden¹⁰⁵. Ovanstående skärpning av bestämmelsen behövs för att säkerställa skydd för de fjällnära skogarna och leda till ökad tillämpning av skyddsregeln av ansvarig myndighet.

Åtgärder mot skadliga insekter

29 §

Förslaget innebär ingen förändring av paragrafen. Krav på åtgärder för att förhindra större utbrott av skadeinsekter kan motiveras även framgent. Problemen ligger inte i lagtextens utformning utan snarare på utformningen av Skogsstyrelsens föreskrifter, allmänna råd och deras tillämpning.

Begreppet rätt barrvirke bör ändras till rätt granvirke, då det i praktiken handlar om utbrott av granbarkborre. Med rätt granvirke ska avses virke av släktet *Picea* som varit död i högst ett år.

I regelverket bör även skrivas in undantag för naturskyddade områden, det vill säga områden som är avsatta för biologisk mångfald och där skogsbrukets intressen inte bör få företräde genom denna lag. Detta bör framgå redan av de inledande paragraferna om tillämpningsområde och definitioner. Undantagen för fjällnära skog och impediment bör finnas kvar.

I samband med större utbrott av barkborrar i vissa områden bör tillsynsmyndighet ha ökade befogenheter att kunna förbjuda ytterligare slutavverkningar som till exempel att förhindra nya hyggeskanter, vilka skulle kunna öka risken för skador.

En viss möjlighet för myndighet att lämna dispens bör finnas.

¹⁰⁴ Midteng, R. 2013. The Horseshoe of Fennoscandia – a corridor for the long-term survival of old-growth forest dependent species in Norway, Sweden and Finland. Rapport.

¹⁰⁵ Se Förvaltningsrättens dom i Mål nr 446-11 D5

Hänsyn till naturen samt sociala och kulturella värden

30 §

Innebörden av nuvarande 30 § är förenlig med våra förslag och bör kvarstå, men denna bestämmelse är helt otillräcklig för att fånga de behov som finns. I ett fortsatt utredningsarbete behöver innebörden i bestämmelsen skärpas genom att tydliga regler för miljöhänsyn anges i föreskrift och förordning. Exempel på viktiga regler som bör ingå är; nyckelbiotoper, hänsynskrävande biotoper (som definierade i Skogsstyrelsens dialog om miljöhänsyn) samt hotade och nära hotade arter. Detta tydliggörande är i princip i linje med Miljömålsberedningens betänkande (SOU 2013:43) beträffande hänsynskrävande biotoper och hotade och nära hotade arter. Vidare behöver sociala värden ges en legal definition. Hänsyn till de sociala värdena måste också preciseras i förordning och föreskrifter motsvarande målbilderna för sociala värden som definierade i skogsstyrelsens dialog om miljöhänsyn.

Bemyndigandet i 30 § skogsvårdslagen innebär att föreskrifter som avsevärt försvårar pågående markanvändning inte får meddelas. Införandet av tydliga regler måste därför konsekvensbedömas utifrån detta.

Bestämmelsen kompletteras även med ett antal nya nödvändiga paragrafer i form av absoluta hänsynsregler (se nedan).

Absoluta hänsynsregler

Skäl och motivering. För att öka tydligheten, och skapa möjlighet att kunna lagföra bristande efterlevnad av regelverk, föreslås att ett antal absoluta hänsynsregler förs in i lagtexten. Kraven ska vara tydliga, rättssäkra och i linje med detta vara sanktionerade direkt i lagen. En annan delmängd av hänsynsbestämmelserna är föreskrifterna i 30 § ovan (motsvarande 30 § skogsvårdslagen) där straffsanktioner enligt nuvarande lagstiftning endast kan ges efter det att myndigheten har beslutat om förelägganden. I detta förslag har tydliggjorts vilka uppgifter som bör krävas i en anmälan vilket ska innebära att sanktion även kan ges om den hänsyn som angivits i anmälan inte efterlevts eller de uppgifter som

lämnats i anmälan inte varit korrekta. Det innebär att situationer där sanktioner blir aktuellt omfattar:

- när hänsyn enligt kravreglerna i de absoluta hänsynsreglerna inte tagits,
- när hänsyn som angetts i anmälan inte efterlevts,
- när uppgifterna i anmälan inte är fullständiga eller korrekta,
- när föreläggande från myndigheten inte efterlevts.

Nedanstående krav på absolut hänsyn menar vi bör konstituera vad som utgör en laglig pågående verksamhet. Denna del av hänsynsbestämmelserna ska därför inte ligga till grund för ersättningsberäkningar. Kraven bör betraktas som en konkretisering av de krav på försiktighetsmått m.m. som kan ställas med stöd av 2 kap. miljöbalken. Det bör även utredas om sådana absoluta hänsynsregler behövs för att säkerställa skogens sociala värden. Det bör även påpekas att det även i annan lag finns absoluta krav som även gäller för skogsbruket, till exempel kulturminneslagen.

Ny § om kantzoner

Inga skogsbruksåtgärder får förekomma i kantzoner mot vattendrag, sjöar, småvatten eller källor som ständigt eller under en stor del av året håller ytvatten eller en fuktig markyta. Åtgärder utanför dessa kantzoner ska ske så att inga skador uppstår på nämnda miljöer.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela undantag från första stycket för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen.

Skäl och motivering. Föreslagna kantzoner syftar till att dels skydda själva vattnet från förorening i form av slam, tungmetaller och näringsläckage,¹⁰⁶ och dels skydda den ekologiskt viktiga strandregionen. Såväl erfarenhet som forskning har visat att det just i strandzonen ofta finns arter som är särskilt känsliga för skogsbruk.¹⁰⁷ Därmed får flera

¹⁰⁶ Se sammanställning i Hjerpe & Olsson 2008: Åtgärder för ett uthålligt brukande av skogsmarken.
¹⁰⁷ Hylander m.fl. 2004 samt Dynesius m.fl. 2007 har t.ex. visat att skyddszoner på fuktig mark och längs vattendrag är viktiga för bevarandet av blötdjursfaunan och mossfloran.

arter ett förstärkt skydd, men även vissa naturtyper som omfattas av art- och habitatdirektivet.¹⁰⁸ Samtidigt skapar dessa kantzoner ett ekologiskt nätverk som möjliggör spridning för många arter i landskapet. Strandzonerna är också viktiga för friluftsliv och påverkar landskapsbilden. Strandzonen har också en viktig roll som biologiskt filter som motverkar utflödet av näringsämnen (kväve och fosfor) från skogsmarken, som annars skulle bidra till fortsatt övergödning av ytvatten och hav¹⁰⁹

Behovet av kantzoner har tidigare påtalats i den fördjupade miljömålsutvärderingen¹¹⁰ och nyligen även av Miljömålsberedningen¹¹¹, och bredden på zonerna har föreslagits vara 10–20 meter. I Skogsstyrelsens förslag till nytt delmål rekommenderades en körningsfri zon på minst 10 meter, i övrigt var målet att den ekologiska funktionaliteten skulle vara bevarad även efter skogliga åtgärder. Föreningen bedömer att det behövs en tydligare formulering i form av lagtext för att regeln ska ha någon verkan. Skogsbruk i zoner längs vatten är dessutom inte förenligt med en rad andra allmänna intressen. Däremot kan det vara motiverat med en differentiering av zonen beroende på vattnets storlek och status i enlighet med ramdirektivet för vatten. En samordning mellan berörda myndigheter innan kantzonen fastställs är därför rimlig.

Storleken på kantzonerna bör läggas fast i förordning och bör variera med storleken på vattnet eller vattendraget, men ingenstans vara mindre än 15 meter breda. Denna kantzon, som lämnas helt orörd, bör kombineras med ytterligare en zon där körning och andra markarbeten inte får förekomma. Avståndet ska räknas från högsta vattenståndet. En möjlighet att föreskriva om undantag bör finnas, exempelvis för att tillåta natur- och kulturvårdande åtgärder, betesdrift och dylikt.

Ny § om evighetsträd

Vid avverkning ska på den berörda avverkade arealen minst 10 evighetsträd per hektar lämnas kvar levande.

Träd med öppna håligheter får ej avverkas eller skadas. Detta gäller även träd med delar av stammen med exponerad ved eller med kulturspår i form av äldre ristningar, gränsmarkeringar eller hamling.

Skäl och motivering. För att förtydliga och förstärka skyddet för vissa arter föreslås ett generellt förbud mot avverkning av hålträd. Ett sådant generellt skydd skulle förstärka genomförandet av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. I det förstnämnda anges att rast- och viloplatser ska skyddas för vissa utpekade arter. Med hålträd avses träd som på stammen har öppna hål, alltså synliga för en betraktare i fält. Dessa träd är några av de mest angelägna att lämna som hänsyn då de har högre naturvärden än ett genomsnittligt träd. Hålträden avviker i stort sett alltid i utseende i ett brukat bestånd, till exempel genom sin högre ålder, grövre bark eller ymniga påväxt av lavar och mossor. Organismer som särskilt gynnas av hålträd är fladdermöss, vedlevande insekter och hålbbyggande fåglar.

Även när inga hålträd finns på berörd areal förväntas markägaren att ta sådan hänsyn att naturvärdena inte ytterligare försämrats, utan snarare utvecklas. En sådan lämplig åtgärd är att lämna evighetsträd, det vill säga, att välja ut ett antal äldre träd som inte avverkas eller skadas, utan får möjligheten att bli så gamla som möjligt. Genom att lämna evighetsträd kan man också i viss mån överbrygga det kontinuitetsbrott som blir följden av en slutavverkning. En förutsättning är att det är de biologiskt mest värdefulla träden som lämnas, till exempel de äldsta individerna i beståndet, träd med brandljud eller andra stamskador eller grova lövträd vilket måste uttryckas i tillhörande föreskrifter. I tillsynsarbetet kommer uppföljningar behövas för att förvissa sig om att rätt hänsyn tas och att evighetsträden faktiskt blir kvar. Många gamla träd med höga naturvärden står i tidigare glesa skogsområden som vuxit igen med tät skog, i dessa fall behöver träden huggas fram för att deras värden ska behållas.

108 Främst svämlövskog och svämdellövskog, men även inslag av västlig tåjga och andra skogstyper.

109 Se Naturvårdsverket 2012b:s.303: "Fortsatta åtgärder behövs för att minska näringsbelastningen från jordbruk, skogsbuk, reningsverk och enskilda avlopp behövs." Samt Fiskeriverket 2001, Finfo 2001:6, (red. Nyberg, P. Eriksson, T) Skyddsridåer Längs Vattendrag och . Gilliam, J. W. 1994. Riparian wetlands and water-quality. Journal of Environmental Quality 23:896-900

110 Skogsstyrelsens meddelande 4 2007. Fördjupad utvärdering av Levande skogar.

111 SOU 2013:43, Långsiktigt hållbar markanvändning.

I första stycket avses med berörd areal den areal som avverkas. Således ingår inte kantzoner eller andra områden där man inte får avverka. Denna hänsyn ska tas vid all avverkning, även vid röjning och gallring eller avverkning med hyggesfria metoder ska evighetsträd väljas ut och sparas. Att det i sista stycket ställs krav på att hålträden ska vara ”öppna” är för att det ska vara möjligt att identifiera dem (det finns ihåliga träd där inga tydliga, yttre spår avslöjar det). Detta ställer naturligtvis krav på planering i fält.

Ny § om död ved

Död ved i form av torrträd, stubbar högre än 0,5 meter och lågor får ej avlägsnas eller förstöras. Detta gäller inte rått granvirke som enligt 29 § till skydd för den levande skogen måste transporteras bort.

Skäl och motivering. Betydelsen av död ved i skogen för biologisk mångfald är vetenskapligt dokumenterad och väl känd och många arter är helt knutna till den döda veden. Förekomst av död ved är således en förutsättning för långsiktig överlevnad av ett stort antal arter, såväl mossor, lavar, svampar, insekter som fåglar. Otillräcklig mängd död ved i dagens skogslandskap är ett exempel på strukturellt problem och brist i skogsekosystemen¹¹². Under den senaste tioårsperioden har mängden död ved ökat, vilket är positivt. Dock är ökningen relativt blygsam i relation till mängden död ved som fanns i det förindustriella skandinaviska skogslandskapet. Då bestod över 20 % av skogsvolymen av död ved vilket är en stor skillnad mot de 2,9 % av dagens virkesförråd som består av död ved¹¹³. Dessutom försvinner mycket av den döda veden som finns kvar eller nybildas vid avverkning genom att skogsmaskiner och markberedning förstör en del av veden. Vidare bortförs en del död ved till ved och biobränsle¹¹⁴. För de arter som är knutna till senvuxen död ved medför bortförandet av gamla träd vid avverkning av skogar med lång trädkontinuitet också

ett hot eftersom dessa strukturer inte återskapas i produktionslandskapet där skogarna främst sköts med syftet att öka produktionen.

Det råder ingen tvekan om att mängden död ved i skogslandskapet måste fortsätta öka över hela landskapet.

Dimensionerna på död ved bör regleras i förordning och bör inte vara mindre än 30 cm i diameter. Att rått granvirke inte omfattas av regeln beror på att sådant virke kan utgöra källa till skadeinsekter och ska enligt reglerna under 29 § i vissa fall transporteras bort. Här hänvisas till den nuvarande regleringen i 29 § med de ändringar som föreslås ovan under rubriken ”Åtgärder mot skadliga insekter”.

Ny § om körskador

Den som vidtar en skogsbruksåtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att hindra att skogsbruksåtgärden medför allvarliga körskador.

Skäl och motivering. Bestämmelsen är i innehåll och betydelse överensstämmande med författningsförslaget i SOU 2013:43¹¹⁵. Körskador är ett väldokumenterat stort problem i skogsbruket. Körskador kan exempelvis leda till ökat utsläpp av tungmetaller från skogsmarken, skadlig slamtransport samt näringsläckage till skogens vatten. De försämrar också för lång tid framåt skogens värde för friluftsliv. I dagens bestämmelser ska skador på mark och vatten förhindras eller begränsas. Uppföljningar av såväl skogsbruket som Skogsstyrelsen visar dock att körskador fortfarande är ett mycket stort problem. Bestämmelsen måste därför klargöras så att det tydligt framgår att skyddsåtgärder ska vidtas för att minska skadorna.

112 Monitor 22. 2011. Biologisk mångfald i Sverige – mångfald i skogslandskapet. Naturvårdsverket.

113 Olsson, R. Stighäll, K. 2013. Vitryggens skogar. Naturskyddsföreningen

114 Larsson, A. (red) 2011 Tillståndet i skogen – rödlistade arter i ett nordiskt perspektiv.

ArtDatabanken rapporterar 9. ArtDatabanken SLU, Uppsala

115 SOU 2013:43 Delbetänkande av Miljömålsberedningen ”Långsiktig hållbar markanvändning – del 1” s.37ff

Kunskapskrav

Ny § om skogsbruksplaner

För förvaltningen av skog ska markägaren upprätta en skogsbruksplan med beaktande av aktuell regional landskapsstrategi. Av skogsbruksplanen ska framgå vilka natur- och kulturvärden samt sociala värden som finns på brukningsenheten liksom hur enskilda bestånd ska förvaltas för att bevara dessa värden samt gynna landskapsstrategin. Av planen bör också framgå hur sådana värden kan utvecklas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om innehållet i och utformningen av skogsbruksplaner.

Skäl och motivering. Paragrafen är ny och innebär ett återinförande av krav på skogsbruksplan. En sådan är ett oumbärligt verktyg och underlag i arbetet med att utveckla ett mer hållbart skogsbruk. Av planen ska bland annat framgå hur markägaren avser att leva upp till lagstiftningens krav, men det bör även anges hur det frivilliga ansvaret kommer att mötas såsom var eventuella frivilliga avsättningar finns lokaliserade liksom hur tillsynsmyndigheters rekommendationer kommer att följas i linje med hänsynsreglerna i 2 kap. 2 § miljöbalken (se även ny föreslagen bestämmelse i 2 kap. miljöbalken, nedan under 2.4.2). Planerna bör dels betraktas som ett viktigt beslutsunderlag, dels kunna fungera som ett verktyg för att förstärka arbetet med regionala landskapsstrategier.¹¹⁶¹¹⁷ Summan av skogsbruksplanerna inom ett visst landskapsavsnitt utgör ett viktigt underlag för den helhetssyn på landskapets gröna infrastruktur som ska belysas på den högre landskapsnivån som de regionala landskapsstrategierna omfattar.

Ansvarig myndighet ska vid behov kunna begära in mer uppgifter än vad som angetts i skogsbruksplanen. Vad gäller kravet på skogsbruksplaner kan det alternativt begränsas till att gälla i samband med avverkningsanmäl-

ningar. Man kan även tänka sig att det införs en möjlighet för markägaren att begära att skogsbruksplanen antas av ansvarig myndighet. Lämmande av oriktiga uppgifter i skogsbruksplanen bör straffbeläggas.

Inom den internationella rätten liksom i en rad nyliga statliga utredningar och rapporter till regeringen uttrycks behovet av landskapsplanering för att kunna bevara biologisk mångfald.¹¹⁸ Samma slutsats återfinns inom den naturvårdsbiologiska forskningen.¹¹⁹ Även inom miljömålsarbetet betonas vikten av att förvalta biologiska, sociala och kulturella värden ur ett landskapsperspektiv.¹²⁰ Miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* innebär bl.a. att "samhällets insatser för att bevara den biologiska mångfalden bedrivs med ett landskapsperspektiv på förvaltningen av ekosystem".¹²¹ Landskapsplanering behövs då en stor del av naturvärdena endast återfinns i fragmenterade landskap av monoton och likåldrig produktionsskog, vilket är fallet i Sverige. Med planering som verktyg underlättas möjligheten att avgöra var naturvårdsinsatser gör mest nytta och tillse att en tillräcklig mängd funktionella livsmiljöer finns lämpligt fördelade i skogslandskapet. Planering har även en avgörande betydelse för att säkerställa skogens sociala värden.

Idag saknas i stor utsträckning ett landskapsperspektiv vid förvaltning av skog. Det saknas krav på planering för att samordna naturvårdsinsatserna, såväl rättsliga som frivilliga, i syfte att skapa ett mer funktionellt landskap med skyddade ytor, ekologiska spridningsvägar samt goda förutsättningar för rekreation och friluftsliv. Det saknas en ekosystemansats. Utgångspunkten för dagens skogslagstiftning är inte att skogen ska brukas inom ramen för ekologiskt hållbara ramar. Skogsvårdslagen reglerar i princip endast hur olika bestånd, isolerat från det övriga landskapet, får eller ska skötas för att dämpa negativ påverkan på motstående intressen.

¹¹⁶ Se "Expertgruppen för ökat helhetsperspektiv i styrningen av mark- och vattenfrågor, särskilt med inriktning mot klimatanpassning och grön infrastruktur", tillsatt under Miljömålsberedningen. 2012. Kap. 5.

¹¹⁷ Naturvårdsverket 2012. Grön infrastruktur – redovisning av regeringsuppdrag

¹¹⁸ Se t.ex. Malawiprinciperna och Skogsprinciperna. Se även EU:s bevarandestrategi samt Naturvårdsverkets m.fl. myndigheters redovisning av regeringsuppdrag om grön infrastruktur, SOU 2013:43 Långsiktigt hållbar markanvändning, SOU 2013:68 Synliggöra värdet av ekosystemtjänster.

¹¹⁹ Se t.ex. Angelstam m.fl. 2010, Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald s. 14 ff. och Angelstam 1997, Landscape Analysis as a Tool for the Scientific Management of Biodiversity s. 142 f.

¹²⁰ Se t.ex. prop. 2009/10:155 Svenska miljömål. Se även Naturvårdsverkets rapport 6342, Arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv.

¹²¹ Se prop. 2009/10:155 Svenska miljömål, s. 230. Se även prop. 2004/05:150 Svenska miljömål, s. 203.

Idag saknas även tillräcklig kunskap om hur enskilda bestånd ska skötas för att nå miljö- och skogspolitiska mål.¹²² En bidragande orsak är att många markägare saknar skogsbruksplaner. Detta gäller framförallt skogsbrukare som inte är certifierade. Det tidigare lagstadgade kravet på skogsbruksplaner slopades vid avregleringen 1994. Förväntningen från lagstiftarens sida var att sådana planer även fortsättningsvis skulle tas fram då behovet av dem, för att kunna ta erforderlig naturvårdshänsyn, sedan länge var ett erkänt faktum och att ett kunskapsansvar för skogens skötsel åvilar skogsbrukaren.¹²³ Förväntningarna har inte infriats i tillfredställande utsträckning. Regeringen har betonat problemet med att många skogsägare saknar skogsbruksplaner och därmed aktuell kunskap om sina fastigheter.¹²⁴ Enligt regeringen förhindrar denna kunskapsbrist möjligheten att genomdriva såväl miljömålet som produktionsmålet.

Att det saknas krav på skogsbruksplaner och miljökonsekvensbeskrivningar i samband med avverkningar innebär även att ansvarig myndighet i många fall har ett bristande beslutsunderlag vid bedömningar av avverkningens anmälningar. Obligatoriska skogsbruksplaner ökar möjligheten att möta behoven av att synliggöra och ta hänsyn till landskapsekologiska samband vid förvaltning av skog och andra träd bärande marker. Skogsbruksplanerna bör samordnas med de regionala landskapsstrategierna som länsstyrelserna har utarbetat eller håller på att utarbeta inom samtliga län. Det finns starka skäl att ansluta till den process som redan påbörjats, initierad av regeringen, och se skogsbruksplanerna som mer operativa och detaljerade planer på brukningsenhetsnivå i form av krav på beståndsplanering. Med sådana planer kan bevarandebehov liksom utrymmet för nyttjande tydliggöras.

Skogsbruksplanerna bör fungera som vägledande dokument dels i samband med skydd av områden, både vad gäller arbetet med formellt och frivilligt skydd, dels för skogs-

näringen i samband med skogsbruk. En mer operativ funktion bör skogsbruksplanen få genom att krav på beståndsplanering återinförs, i och med att skogsbruksplanerna ska tas fram i enlighet med de regionala landskapsstrategierna. Det är därför även av stor vikt att länsstyrelsernas arbete med att ta fram regionala landskapsstrategier utvecklas till att omfatta hela länet och dess olika naturtyper.

Att planera skogens förvaltning utifrån befintliga regionala landskapsstrategier, och via skogsbruksplaner på beståndsnivå kan detta även bidra till ökad följsamhet med EU:s naturvårdsdirektiv genom att rast- och viloplatser för listade arter identifieras i landskapet samt att ekologiskt funktionella nätverk för dessa livsmiljöer skapas. I detta förslag föreslås att kommunen ges ett ökat ansvar för att planera för tätortsnära skog (se avsnitt 2.5) föreslagna förändring i plan- och bygglagen). Landskapsstrategierna bör därför utvecklas med beaktande av kommunens planering i detta avseende.

31 §

Vid skötsel av skog ska i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsmålingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennärningen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna ska berörd sameby ha årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.

Skäl och motivering. Med den föreslagna ändringen i paragrafen tydliggörs vilken hänsyn som gäller.

Samerna är Sveriges urfolk och rennärningen är en viktig del av det samiska kulturarvet. Staten har ett övergripande ansvar för att rennärningen ska kunna fortleva. Rennäringens nyttjanderätt till skogsmark är, liksom markägarens äganderätt, grundlagsskyddad vilket inte sällan leder till konflikter vid avverkningar i renbetesområden. Skogsmarken är en viktig resurs för rennärningen framförallt under vintern. Vid svåra snöförhållanden då renarna får svårt att

122 Se t.ex. SÖU 2013:43 Långsiktigt hållbar markanvändning, s. 160.

123 Se prop. 1992/93:226 En ny skogspolitik, s. 39.

124 Se prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden, s. 49 f.

komma åt marklavarna övergår de till att äta trädlevande lavar. För att födan ska räcka över hela vintern måste renarna ha möjlighet att röra sig över stora områden, varför de gynnas av stora, sammanhängande betesområden som är lätta att röra sig i även under vintern¹²⁵. Skogsbrukets storskaliga påverkan på skogsmarken sedan 1950-talet har inneburit att förutsättningarna för rennäringen har förändrats drastiskt då betesområden har minskat och betesmarker har fragmenterats¹²⁶. För rennäringen har skogsbruket kort sagt inneburit att betesområden minskat. Möjligheten att flytta renarna mellan olika årstidsbeten har också begränsats eller omöjliggjorts i vissa lägen¹²⁷. Användandet av främmande trädslag såsom contorta försvårar ytterligare för rennäringen genom förändrad markvegetation och försvårad framkomlighet för renarna.

32 §

Bestämmelsen om miljöanalys kvarstår. Krav på vissa konsekvensanalyser är motiverat. Det bör utredas vidare om det är möjligt att ha tydligare formuleringar för om en metod kan betraktas som att den ingår i ett hållbart skogsbruk. Se vidare avsnitt 2.4.5.

32 a § - 41 §

Tillsynen i skogen, liksom i miljöarbetet i stort, är något av en akilleshäla. Stora behov parat med bristande resurser har lett till bristande, ibland obefintlig, tillsyn. Föreliggande förslag har inte närmare analyserat detta problem. En stor del av tillsynen i skogen utförs av Skogsstyrelsens regionala organisation. I detta sammanhang finns det skäl att påminna om det förslag som redovisades i SOU 2012:81, om att flytta den regionala verksamhet som idag bedrivs inom Skogsstyrelsen till länsstyrelsen. I frågor som rör skogen ska skogsägaren i vissa fall vända sig till Skogsstyrelsen och i vissa fall till länsstyrelsen. Med den ordning som råder idag kan det vara svårt för den enskilde skogsägaren att avgöra

vilken av myndigheterna som handlägger ett visst ärende eller vidtar en viss åtgärd. Detta gäller inte minst tillsyn. Vårt förslag bygger på att genomföra de förändringar i myndighetsansvaret på regional nivå som föreslås i ovan nämnt betänkande. I den framtida översynen av skogspolitiken och dess regelverk bör man se närmare på möjligheter till effektivisering av tillsynen på framför allt regional nivå.

2.4 Andra ändringar i miljöbalken, motivering och konsekvensanalys av dessa

Under detta avsnitt förs en allmän diskussion kring eventuella följdändringar i miljöbalken till följd av att skogsvårdslagen arbetas in under 12 kap. miljöbalken, eller läggs som ett nytt fristående kapitel i balken. Här belyses också vilka eventuella konsekvenser en sådan inarbetning får för skogsbruket med hänsyn till befintlig reglering i miljöbalken. Samtliga kapitel i miljöbalken avhandlas inte, utan endast de som bedöms vara av centralt intresse.

2.4.1 Kapitel 1 – Mål och tillämpningsområde

Hur målsättningen för skogens förvaltning kommer att påverkas till följd av att skogsvårdslagen arbetas in i miljöbalken utvecklas under 1 § i lagförslaget ovan.

2.4.2 Kapitel 2 – Allmänna hänsynsregler

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler i 2 kapitlet kommer, liksom tidigare, att vara tillämpliga i skogsbruket. Föreningens förslag innebär ett förtydligande av vad dessa regler innebär för skogsbruket. Vidare behöver dessa hänsynsregler förstärkas med en ny ”grön grundregel”.

Ny § om allmänna hänsynsregler

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska iaktta sådan hänsyn och sådana försiktighetsmått i övrigt att direkt eller indirekt negativ påverkan på biologisk mångfald undviks eller minimeras. Beslut om tillsyn, tillstånd, tillåtlighet, godkännande och dispens får inte försvåra upprätthållande eller uppnående av gynnsam bevarandestatus för någon hotad naturligt förekommande art inom landet.

125 Skogsstyrelsen. 2011. Uppföljning av hänsyn till renar. Meddelande 5.

126 Berg, A. 2010. Reindeer Herding and Modern Forestry – the historical impact of Two Main Land Users in Northern Sweden. Doctoral Thesis. SLU. 2010:45

127 Se ”Ett renskötselplanerat skogsbruk”. Skogspolicy. Svenska Samernas Riksförbund.

Skäl och motivering. Paragrafen kopplar till miljöbalken 1 kap. 1 paragrafen som anger att ”miljöbalken skall tillämpas så att /.../ den biologiska mångfalden bevaras”. Formuleringen ansluter till gällande 2-5 §§ i kapitel 2. Den kopplar också ”nedåt” till gällande 30 § skogsvårdslagen, vilken föreningen föreslår ska lyftas in i miljöbalken. Att påverkan ska ”minimeras” ligger i linje med ”minsta intrång och olägenhet” som används i 2 kap. 6 § miljöbalken. I 2 kap 7 § finns sedan länge en bestämmelse om den rimlighetsavvägning som ska göras vid tillämpningen av de befintliga kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket. Motsvarande rimlighetsavvägning ska givetvis göras vid tillämpningen av den nya bestämmelsen som föreslås ovan.

Uttrycksättet ansluter sig till en tidigare formulering i miljöbalken 9 kap. 6 a §, som stadgade att tillstånd inte fick ges till verksamhet som ”kan befaras försämra livsbetingelserna för någon djur- eller växtart som är hotad, sällsynt eller i övrigt hänsynskrävande”. Den föreslagna bestämmelsen ovan är dock mildare mot utövaren, eftersom hänsynskrävande arter utlämnats från regeln. Bestämmelsen innebär vidare en modernisering genom att ansluta till begrepp som används i EU:s art- och habitatdirektiv, genom att använda det mer avgränsade och betydligt bättre definierade begreppet ”gynnsam bevarandestatus”. Med ”hotad” art avses en art som är förtecknad på den nationella rödlistan, fastställd av Naturvårdsverket, i någon av hotkategorierna ”akut hotad” (CR), ”starkt hotad” (EN) och ”sårbar” (VU) enligt IUCN:s kategorier. Anmälningar om, och tillstånd till, skogsbruksåtgärder omfattas av denna nya paragraf.

2.4.3 Kapitel 3 och 4 – Hushållning med mark- och vattenområden

I detta förslag föreslås inga förändringar av 3 och 4 kap. miljöbalken. Kapitlen är tillämpliga i samband med ”ändrad” markanvändning och således inte i fråga om skogsbruk, i den utsträckning de åtgärder som vidtas inom skogsbruket är att hänföra till ”pågående markanvändning”. Nämda kapitel är dock tillämpliga i samband med att kommunen planerar för ändrad markanvändning i enlighet med PBL. I enlighet med förslagen under avsnitt 2.5 ska kom-

munen i översiktsplanen redovisa den tätortsnära skogen, samt redovisa hur kommunen avser hantera denna. Förslaget kan ses som en precisering av 3 kap. 6 § miljöbalken som anger att marker som har betydelse för friluftslivet så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada dessa värden. Särskilt ska behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter beaktas. Det bör påpekas att denna hushållningsbestämmelse i balken, som infördes i syfte att just stärka de värden som tätortsnära grönområden hyser, hittills knappast alls har genomförts i praktiken.

2.4.4 Kapitel 5 – Miljökvalitetsnormer

Inga förslag till följändringar i 5 kap. miljöbalken föreslås i detta förslag. Förslaget omfattar dock en förändring i regleringen om skogsbruk i det att det inte endast är avverkning av fjällnära skog som ska ske i enlighet med föreskrivna miljökvalitetsnormer. Enligt förslaget ska myndigheter som fattar beslut om anmälda åtgärder, som kan komma att väsentligen ändra naturmiljön, beakta miljökvalitetsnormer enligt 5 kapitlet 2 § miljöbalken. Sådana beslut får heller inte medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kapitlet 2 § första stycket i miljöbalken inte följs.

2.4.5 Kapitel 6 – Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag

Förslaget omfattar inga ändringar av 6 kapitlet miljöbalken. Däremot föreslås att krav på skogsbruksplaner återinförs. Kravet återfinns i kapitlet med särskilda bestämmelser för skogsbruket. Det bör även införas krav på att tillståndspliktiga avverkningar ska omfattas kravet på miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Detta mot bakgrund av att denna tillståndsprövning handlar om risk för påverkan på höga naturvärden och känsliga naturmiljöer.

2.4.6 Kapitel 8 – Artskydd

Inga förändringar föreslås. Artskyddet gäller, liksom idag, även för skogsbruket. Genom att inarbeta skogsvårdslagen i miljöbalken, och de tillägg som föreslås ovan, så kommer art- och habitatdirektivets artskyddsbestämmelser att införlivas i regelverket för skogsbruket.

2.4.7 Kapitel 12 – Areella näringar

Redan idag regleras en samrådspplikt för skogsbruket under miljöbalken, mer bestämt i 12 kap. 6 § miljöbalken och preciserat genom förordningen om anmälan för samråd och Skogsstyrelsens föreskrifter. Alla åtgärder som kan komma att *väsentligen ändra naturmiljön* ska anmälas för samråd. För att undvika dubbla prövningar omfattar dock samrådsregeln bara sådana åtgärder som inte är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt andra bestämmelser i balken. Då skogsvårdslagstiftningen lyfts in i miljöbalken så behöver det klargöras att 12 kap. 6 § ska vara fortsatt tillämplig för anmälningar om skogsbruksåtgärder. Anmälningar om till exempel avverkning ska även fortsatt lyftas till 12 kap. 6 § - samråd i de fall de väsentligen kan ändra naturmiljön, så som beskrivs i förslaget. Att en skogsbruksåtgärd omfattas av anmälningsplikt ska alltså inte hindra samråd enligt 12 kap. 6 §. Att samråd enligt denna paragraf fortsatt utförs är en av förutsättningarna för förslaget.

2.4.8 Kapitel 16 – Talerätt

Genom att arbeta in skogsvårdslagen under miljöbalken kommer bestämmelserna om talerätt i 16 kap. miljöbalken att bli tillämpliga på beslut om skogsåtgärder. För att säkerställa allmänhetens tillgång till rättslig prövning behöver införas en skrivning om att beslut vid avverkningar enligt 12 kapitlet ska omfattas av talerätt enligt 16 kap 13§. Detta kommer att skapa en ordning mer i överensstämmelse med Århuskonventionen och EU-rätten. Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen prövat miljöorganisationers talerätt i ett ärende om skogsavverkning för skog och där angett rätten att överklaga beslutet för en miljöorganisation för att säkerställa tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten i enlighet med Århuskonventionen.¹²⁸ Även möjligheten för enskilda att överklaga beslut om avverkningar bör ses över för att säkerställa att de som berörs av avverkningar i sitt närområde kan få beslutet prövat.

Ett särskilt problem bör dock adresseras, nämligen den myndighetspraxis som utvecklats inom Skogsstyrelsen där anmälningsärenden inte leder till överklagbara beslut.

Inom miljöbalkens struktur har dock en annan ordning rutinmässig varit fallet, nämligen att anmälningar hanteras som inkomna ärenden och avslutas med beslut, även om beslutet endast består i att myndigheten beslutar att inte vidta åtgärder i ärendet (se ovan lagförslag 14 § samt avsnittet ”Skärpning av samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken inklusive ny bestämmelse”). Denna ordning stämmer mer överens med JO:s praxis på området.¹²⁹ Även s.k. noll-beslut är överklagbara.

2.4.9 Kapitel 26 – Tillsyn

Den tidigare regleringen i skogsvårdslagen om tillsyn kommer att återfinnas under kap. 26 miljöbalken. Redan idag styrs tillsynen i skogen av tillsynsförordningen som ligger under detta kapitel. Det viktigaste verktyget är 9 § som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalkens reglering ska efterlevas.

Om skogsvårdslagen arbetas in i miljöbalken väcks frågan om vilken myndighet som bör ha huvudansvaret för att skogsbruket följer och inordnas under balkens mål enligt 1 kap. 1 § miljöbalken. Idag ansvarar i huvudsak länsstyrelsen för att balkens bestämmelser om skydd av arter, värdefulla naturmiljöer och vattenkvalitet efterlevs. Fog finns här för att länsstyrelsen även övertar den ansvarsroll som Skogsstyrelsen tidigare har haft¹³⁰ (se ovan ”Myndighetsansvaret”). Skäl som talar för en sådan omorganisering är att kompetensen, tillsynen och prövningen då samlas hos en och samma miljömyndighet. Förslaget kräver dock ytterligare överväganden som inte kan ges utrymme här, såsom bl.a. hur länsstyrelsen bör förstärkas och organiseras för att klara den operativa tillsynen.

2.4.10 Kapitel 27 – Avgifter

Med stöd av 27 kap. miljöbalken ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för att täcka myndigheters kostnader för prövning och tillsyn. I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken reg-

¹²⁸ Högsta förvaltningsdomstolen Dom 14 februari 2014 i mål nr 5962-12.

¹²⁹ Se Darpo 2009, JO, de närboende och miljön.

¹³⁰ SOU 2012:81, Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen form.

leras bl.a. skyldigheten för verksamhetsutövare att betala tillsynsavgift och avgift för handläggning av anmälningsärenden. Exempelvis tas sådan avgift ut för prövning av anmälningar av vattenverksamhet.

När det gäller skogsvårdslagen finns motsvarande reglering om avgifter i 37 § skogsvårdslagen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om att särskilda avgifter ska tas ut i ärenden för att täcka kostnader för tillsyn och kontroll. Denna möjlighet har emellertid utnyttjats sparsamt. Avgift tas endast ut vid prövning av tillstånd om att införa skogsodlingsmaterial och vid förhandsbeslut enligt 13 § skogsvårdslagen.¹³¹

Naturskyddsföreningens förslag kommer att kräva mer resurser för ansvarig myndighet. För att täcka dessa kostnader menar vi att det finns utrymme för att, inom ramen för redan gällande politik och regelverk, vidga det område som myndigheten idag tar ut tillsyns- och prövningsavgift för. Här bör samtidigt noteras och tas i beaktande den samlade kostnadsökning som förslaget kan komma att innebära för markägaren. Bakgrunden idag är emellertid att större hänsyn behöver tas till skogens andra värden såsom biologiska, sociala och kulturella, för att miljömål ska kunna nås. Sådan ökad hänsyn medför också ökade kostnader som behöver fördelas mellan det allmänna och de aktörer som brukar skogen.

Vid sidan av tillsyns- och prövningsavgifter kan ett miljöfondssystem inrättas till vilken en avverkningsavgift förs som öronmärks för naturvårdskostnader. Med ett sådant system kan kostnader för förstärkt naturvårdshänsyn fördelas mer jämnt mellan markägare genom att de markägare som tillåts avverka är med och bekostar den ökade naturvårdshänsyn som andra markägare enligt regelsystemet behöver ta. Det eventuella utvecklandet liksom för- och nackdelarna med ett sådant mer självfinansierat system är något som vi menar behöver studeras närmare.

2.4.11 Kapitel 29 – Straffbestämmelser

De sanktioner som tidigare fanns reglerade i skogsvårdslagen

förs till 29 kap. miljöbalken. I den utsträckning regler kan utformas tydligt så att krav på rättssäkerhet uppfylls så menar vi att dessa bör straffsanktioneras. Bestämmelserna i lagförslaget om kantzoner, lämnande av evighetsträd och körska-dor är exempel på regler som bör sanktioneras.¹³² Även en sanktionsregel för felaktigt lämnande av uppgifter bör införas, liksom för underlåtenhet att upprätta skogsbruksplan. Brott mot biotopskyddsbestämmelserna är redan straffsanktionerat. Med anledning av Skogsstyrelsens mångåriga uppföljningar, vilka visar på dålig efterlevnad av skogsvårdslagen,¹³³ är en sanktionsavgift påkallad. 1993 års avreglering av skogspolitiken innebar en avsaknad av detaljerade bestämmelser vilket också innebar en försvårandet av möjligheterna att använda en sanktionsavgift. Med vårt förslag förtydligas regelverket vilket möjliggör tillämpningen av en sanktionsavgift. En sådan avgift bör utvecklas och införas, med utgångspunkt i det förslag som skisserades i 2006 års skogspolitiska utredning, ”Mervärdesskog”(SOU 2006:81).

2.4.12 Kapitel 31 – Ersättning vid ingripande av det allmänna

Ersättningsrätten regleras under kap 31. Vad som bör konstitueras rätt till ersättning utvecklas ovan under ”Grunden måste vara laglig markanvändning”. Det är endast ”laglig” pågående markanvändning som bör ersättas för det fall att den avsevärt försvåras.

Här vill vi även betona behovet av att åtgärda den obalans i rättsordningen som nyligen genomfördes då ersättningsrätten ändrades 2010. Toleransavdraget bör återinföras och den införda rätten till ersättning för affektionsvärden (eller s.k. ”individuellt värde”) bör avskaffas.¹³⁴ Det finns ingen anledning att staten och skattebetalarna ska överkompensera markägare just i naturvårdsärenden. Dagens ordning kan sannolikt strida mot EU-regler om statsstöd.

¹³² Se förslagen ovan under rubriken ”Absoluta hänsynsregler”.

¹³³ Skogsstyrelsen 2012. Skogsstatistisk årsbok

¹³⁴ Se vidare om motiven för detta i Forsberg 2012, Skogen som livsmiljö s. 144 ff.

¹³¹ Se 36 § skogsvårdsförordningen och 8 kap. 1 § SKSFS 2011:7.



Över 85 procent av Sveriges befolkning bor i tätorter, varför den tätortsnära naturen har störst betydelse för människors möjlighet till rekreation, friluftsliv och kontakt med vilda växter och djur
Foto: Jacob Nygren.

2.5 Förändring i plan och bygglagen (PBL) – ett viktigt kommunalt ansvar

PBL 3:5, som anger vad kommunen ska redovisa i sin översiktsplan, föreslås kompletteras med en ny punkt:

6. *Hur kommunen avser att tillgodose de allmänna intressena i den tätortsnära skogen.*

Motiv och kommentarer

Den tätortsära naturen är en delmängd av den gröna infrastrukturen och av en stor betydelse för att tillgodose tillhandahållandet av kulturella ekosystemtjänster¹³⁵. Över 85 procent av Sveriges befolkning bor i tätorter, varför den tätortsnära naturen har störst betydelse för människors möjlighet till rekreation, friluftsliv och kontakt med vilda växter och djur. Kommunerna har därför en viktig roll i att ta ett helhetsgrepp om de tätortsnära skogarna. Förslaget innehåller en ny bestämmelse (se ny bestämmelse i avsnitt 2.3 ”Tätortsnära skog”) om krav på metoder för skogsbruk i tätortsnära skog som syftar till att upprätthålla skogens sociala värden. De föreslagna bestämmelserna som rör ”tätortsnära skog” är begränsade till tätorter med mer än 1500 invånare, totalt 523 tätorter.¹³⁶ Detta, liksom gränsen för vad som ska anses vara ”tätortsnära skog”¹³⁷, bör läggas fast i förordning under PBL.

Kommunen har sedan länge ansvar för kommuninvånarnas livsmiljö, liksom för planeringen av användandet av mark och vatten inom kommunen (= fysisk planering). För att säkerställa skogens sociala värden har den fysiska planeringen en avgörande betydelse i form av översikts- och detaljplanering.

I plan- och bygglagens portalparagraf 1 kap. 1 § anges: ”I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggnad. Bestämmelserna syftar till att,

med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”

Vidare sägs i plan- och bygglagen 2 kap 3 § att ”Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, och
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–4.”

Redan i förarbetena till den tidigare plan- och bygglagen (prop. 1994/95:230 sid 35) anges att

”En helhetsbedömning av grönområdenas tillstånd och förändringar är därför av stor betydelse för arbetet med skydd och säkerställande av grönområdena i städer och tätorter.”

Vidare anger miljöbalken (3:6), vilken ska tillämpas vid kommunernas arbete med översiktsplaner, att

”Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av

¹³⁵ SOU 2013:68 Synliggöra värdet av ekosystemtjänster – Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

¹³⁶ SCB 2010: Statistiska meddelanden, MI 38 SM 1101. Tätorter 2010. Uppdaterad 2013

¹³⁷ Se förslaget om ny bestämmelse om skogsbruk i tätortsnära skog.

grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas.”

Skogarna runt våra städer och tätorter har en nyckelroll i detta sammanhang. Förarbetena till PBL, liksom refererade bestämmelser ovan, ger vid handen att kommunerna redan idag har ett stort ansvar för att planera för kommuninvånarnas livsmiljö. Den specifika bestämmelsen i miljöbalken 3:6 om ”... grönområden i tätorter och i närheten av tätorter...” har enligt föreningens uppfattning inte fått det genomslag i planeringen och markanvändningen som lagstiftaren avsåg vid införandet.

Mot denna bakgrund är det naturligt att kommunerna ges ett uttalat huvudansvar för att säkerställa planering och upprätthållande av sociala värden i de tätortsnära skogarna. Kommunerna kommer genom ett sådant ökat och breddat ansvar över tid utveckla sin kompetens inom området skog och sociala värden.

Kommunerna bör därför ges i uppgift att:

- Inom ramen för arbetet med översiktsplan avgränsa och beskriva den tätortsnära skogen.
- Redovisa i översiktsplanen hur dessa skogar bör förvaltas, utifrån primärt de sociala, men även biologiska och kulturella, värden de har. Utgångspunkten ska vara att de biologiska och kulturella värdena bidrar till de sociala värdena, och att det finns starka skäl att hantera dessa värden i ett samlat sammanhang. Ytterst är det kommunen, och dess invånare, som ska bedöma de tätortsnära skogarnas värden.

Dessa två punktsatser täcks in av förslaget ovan om tillägg i PBL 3:5. Vid sidan av arbetet med själva översiktsplanen, och som en uppföljning av redovisad viljeinriktning i denna, bör kommunen utifrån politisk vilja arbeta vidare med följande i den tätortsnära skogen:

- De mest värdefulla områdena bör identifieras och prioriteras för områdesskydd, i första hand naturreservat eller naturvårdsavtal.
- Vid arbete med detaljplaner bör det, när så är möj-

ligt och lämpligt, eftersträvas att trygga mindre skogsområden och dessas sociala värden, exempelvis mindre skogsbackar och lekområden som ger boendekvaliteter.

- Den tätortsnära skogen bör hanteras samlat genom ett program för ”säkerställande av sociala värden i den tätortsnära skogen”, där även de identifierade ”mest värdefulla” skogarna ingår.
- Samverka och ha dialog med markägare i kommunen vad gäller skötsel och förvaltning av skog samt vid behov initiera samverkan över fastighetsgränser.
- Ombesörja att berörd allmänhet, skolor, föreningar, byalag och andra intressenter informeras och erbjuds möjlighet till samråd och i vissa fall även medverkan i skötseln av tätortsnära skogar. På så sätt involveras civilsamhället, och förutsättningarna för en bra förvaltning och nyttjande av dessa skogar blir goda.
- Samråda med ansvarig myndighet vid planerade verkningar i tätortsnära skogar och därvid även ge allmänheten möjlighet att delta och inge synpunkter.

Kommunerna har redan idag följande verktyg att använda i arbetet med att säkerställa skogens sociala värden:

- Förvärva delar av den tätortsnära skogen och därmed få rådighet över skötsel och förvaltning av denna.
- Bilda natur- eller kulturresevat, eller biotopskydd (med stöd av miljöbalken).
- Träffa någon form av civilrättsliga avtal för de mest värdefulla områdena.

Utöver detta så innehåller vårt förslag också att ge kommunerna författningsstöd till möjligheten att använda miljöbalkens samrådsbestämmelse (se avsnitt 2.3)

Exakt hur detta kommunala ansvar bör preciseras (vilket sammanhang, regelverk osv) måste utredas närmare. Ett första steg i denna riktning – att ge kommunerna ett tydligare ansvar för de tätortsnära skogarna – är föreslagen ändring i PBL 3:5.

3 Avslutande kommentarer

Naturskyddsföreningen har varit pådrivande bakom en lång rad viktiga miljösegrar. Under 1990-talet krävde vi stopp för klorblekt papper som orsakade döda och missbildade fiskar utanför pappersbruken. När opinionen blev tillräckligt stark gick förändringen väldigt snabbt. I skogen förbjöds hormoslyr och hyggesplöjning efter mycket debatt och många protester. Nu kräver vi en helt ny skogspolitik. Vi tror att tiden är mogen.

Vi vet att det är möjligt att kombinera tuffa miljökrav med krav på lönsamhet och arbetstillfällen. Det går att kombinera jobb och miljö.

Det ska vara lätt för skogsägare att göra rätt – för naturen, för miljön och för framtiden. Många skogsägare vill göra rätt och har ett djupt engagemang för sin skog och dess invånare. Den nuvarande, gamla skogspolitiken och lagstiftningen ställer mycket låga krav på hänsyn. För den

som bryter mot reglerna händer i praktiken ingenting. Så den som tar ansvar och hänsyn utöver lagen tjänar inget på detta. Det tycker vi är fel.

När samhället ställer krav på förändring brukar skogsnäringen (liksom andra näringar) framställa detta som svårt och kostsamt. Men när politiker väl satt ner foten och ändrat lagar och regelverk, brukar det visa sig att det i själva verket inte alls är så omöjligt att tänka nytt och anpassa teknik, planering och praktik. Och när konsumenter, i Sverige eller i länder dit våra skogsprodukter exporteras, sluter sig samman och ställer krav, kan det leda till en stor förändringsvilja.

Skogen är en mycket viktig naturresurs. Det är dags att göra den till en skog med plats för alla. Sverige är värt en ny skogspolitik.



Foto:Märta Berg

Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1972:111. Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten. Regeringen.
- Prop. 1974:166. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m. Regeringen.
- Prop. 1990/91:3. Skogsbruket i fjällnära skogar. Regeringen.
- Prop. 1992/93:226. En ny skogspolitik. Regeringen.
- Prop. 1997/98:45. Miljöbalk. Regeringen.
- Prop. 2004/05:150. Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag. Regeringen.
- Prop. 2007/08:108. En skogspolitik i takt med tiden. Regeringen.
- Prop. 2009/10:155. Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete. Regeringen.
- Prop. 2013/14:141. En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Regeringen.
- SOU 2012:81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen form. Regeringen.
- SOU 2013:43. Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1. Delbetänkande från Miljömålsberedningen. Regeringen.
- SOU 2013:68. Synliggöra värdet av ekosystemtjänster, – Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Internationella överenskommelser m.m.

- Aichi Biodiversity Targets 2010. Convention on Biological Diversity. <http://www.cbd.int/sp/targets/>.
- EU Biodiversity Strategy to 2020: towards implementation – Council conclusions. 2011.
- Europeiska kommissionen 2010. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén. Förslag till en EU-strategi och EU-mål för biologisk mångfald efter 2010. Bryssel 19.1.2010. KOM(2010) 4 slutlig.
- Europeiska miljöbyrån, EEA. Lista över miljötermer.
- Förenta nationerna 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 – Development and International Co-operation: Environment <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.
- IPPC 2013. Climate change 2013. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers.

- Riodeklarationen om miljö och utveckling, UN Doc. A/CONF.151/5/Rev 1, 13 juni 1992. Regeringens skrivelse 1992:93:13.

Rapporter och meddelanden från myndigheter m.m.

- Boverket 2007. Bostadsnära natur – inspiration och vägledning.
- Fiskeriverket 2001. Skyddsridåer Längs Vattendrag. Finfo 2001:6
- Millennium Ecosystem Assessment 2005. <http://www.unep.org/maweb/en/index.aspx>.
- Naturvårdsverket 2007. Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser. Rapport 5782. Stockholm.
- Naturvårdsverket 2010. Arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv. Rapport 6342. Stockholm.
- Naturvårdsverket 2011. Monitor 22. Biologisk mångfald i Sverige – mångfald i skogslandskapet.
- Naturvårdsverket 2012a. Sammanställd information om ekosystemtjänster. Skrivelse. NV-00841-12. Stockholm.
- Naturvårdsverket 2012b. Steg på vägen – Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012. Rapport 6500. Stockholm.
- Naturvårdsverket 2012c. Grön infrastruktur. Redovisning av regeringsuppdrag. December 2012, Stockholm.
- Naturvårdsverket 2013. Friluftsliv i förändring. Resultat från ett forskningsprogram. Rapport 6547. Stockholm
- Skogsstyrelsen 2001. Kontrollinventering av nyckelbiotoper 2000. Meddelande 3-2001. Jönköping.
- Skogsstyrelsen 2007. Fördjupad utvärdering av Levande skogar. Meddelande 4 2007. Jönköping.
- Skogsstyrelsen 2008. Rundvirkes- och skogsbränslebalanser för år 2007 – SKA-VB 08. Meddelande 4 2008. Jönköping.
- Skogsstyrelsen 2009. Ny metod och nya definitioner i uppföljningen av frivilliga avsättningar. Meddelande 3-2009. Jönköping.
- Skogsstyrelsen. 2011. Uppföljning av hänsyn till renar. Meddelande 5. Jönköping
- Skogsstyrelsen 2012. Skogsvårdslagstiftningen. Gällande regler 1 januari 2012. Jönköping.
- Skogsstyrelsen 2013. Skogens sociala värden – en kunskapssammanställning. Meddelande 9 2013. Jönköping.
- Skogsstyrelsen, 2013. Handbok för inventering av nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen, Jönköping.
- Skogsstyrelsen 2013a. Förslag på ändringar av föreskrifter och allmänna råd till 30 § Skogsvårdslagen. Remiss 2011/4510. Jönköping.
- Skogsstyrelsen 2013b. Målbilder för god miljöhänsyn – en leverans från

projektet Dialog om miljöhänsyn. Remiss 2011/3281. Jönköping.
 Skogsstyrelsen 2013c. Skogsstatistisk årsbok. Jönköping.
 SLU 2013. Skogsdata 2013 – aktuella uppgifter om de svenska skogarna från riksskogstaxeringen.
 Statistiska centralbyrån 2010. Statistiska meddelanden, MI 38 SM 1101.
 Tätorter 2010. Uppdaterad 2013.
 Statistiska centralbyrån 2010. Förändring av grönytor/grönområden i och omkring tätorter 200-2005. Statistiska meddelanden, MI 12 SM 1003.

Litteratur

- Andersson, L. & Angelstam, P. 1997. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. SOU 1997:97 och 1997:98. Miljövårdsberedningen. Stockholm.
- Andersson, K. m fl 2005. Kund- och intressentanalys. Kairos Future AB.
- Andren, H 1994. Effects of Habitat Fragmentation on Birds and mammals in Landscapes with Different Proportions of Suitable Habitat. OIKOS 71: 355-366
- Angelstam, P. 1997. Landscape Analysis as a Tool for the Scientific Management of Biodiversity. Ecological Bulletins 46:140–170.
- Angelstam, P., Jonsson, B.-G., Törnblom, J., Andersson, K., Axelsson, R. & Roberge, J.-M. 2010. Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer. Rapport 4-2010. Skogsstyrelsen, Jönköping.
- Anonym 2010. Remissyttrande Naturskyddsföreningen. Intensivodling av skog (MINT)
- Anonym 2011. Skogen. Naturskyddsföreningen. Policy. Stockholm.
- Anonym 2011. Ett renskötseladaptat skogsbruk. Svenska Samernas Riksförbund. Policy
- Anonym 2013. Säkerställ skogens sociala värden. Underlag och förslag på hantering av skogens sociala värden. PM 2013-04-19. Naturskyddsföreningen.
- Appelqvist, T. 2005. Naturvårdsbiologisk forskning. Underlag för områdesskydd i skogslandskapet. Rapport 5452, Naturvårdsverket.
- Appelstrand, M. 2007. Miljömålet i skogsbruket – styrning och frivillighet. Doktorsavhandling. Lunds universitet.
- Bengtsson, B., Bjällås, U., Rubenson, S. & Strömberg, R. Miljöbalken – En kommentar. Del I och II, suppl. 11, juni 2012, Norstedts Juridik.
- Berg, A. 2010. Reindeer Herding and Modern Forestry – the historical impact of Two Main Land Users in Northern Sweden. Doctoral Thesis. SLU. 2010:45
- Berg, M. 2013. Människan i skogen – det skogspolitiken glömde. Naturskyddsföreningen. Rapport. Stockholm.
- Birnie, P. Boyle, A. & Redgwell, C. 2009. International Law & the Environment, 3 uppl., Oxford University Press.
- Claesson, S. (red.) 2008. Skogliga konsekvensanalyser 2008 – SKA-VB 08. Rapport 25-2008. Skogsstyrelsen. Jönköping.
- Darpö, J. 2009. Justitieombudsmannen, de närboende och miljön. I: JO – Lagarnas väktare. Riksdagstrycket 2009, s. 68–91.
- Darpö, J., Kuusiniemi, K. & Vihervuori, P. 2009. Miljöprovningen i vågskålen – landskampen mellan Finland och Sverige. Förvaltningsrättslig tidskrift, häfte 3, 2009, s. 323–361.
- Dolk Fröjd, C. & Claesson, S. 2009. Avverkning av nyckelbiotoper och objekt med höga naturvärden – en GIS-analys och inventeringsdata från Polytax. Rapport 7-2009. Skogsstyrelsen. Jönköping.
- Dynesius, M. & Hylander, K. 2007. Resilience of bryophyte communities to clear-cutting of boreal stream-side forests. Biological Conservation 135(3):423–434.
- Fredman, P. & Margaryan, L. 2014. The supply of nature-based tourism in Sweden. A national inventory of service providers. ETOUR. Mid Sweden University. Report 2014:1
- Forsberg, M. 2012. Skogen som livsmiljö – En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald. Doktorsavhandling. Uppsala universitet.
- Gamfeldt, L., Snäll, T., Bagchi, R., Jonsson, M., Gustafsson, L., Kjellander, P., Ruiz-Jaen, M.C., Fröberg, M., Stendahl, J., Philipson, C.D., Mikusinski, G., Andersson, E., Westerlund, B., Andrén, H., Moberg, F., Moen, J. & Bengtsson, J. 2013. Higher levels of multiple ecosystem services are found in forests with more tree species. Nature communications 4:
- Gilliam, J.W. 1994. Riparian wetlands and water-quality. Journal of Environmental Quality 23:896-900.
- Gipperth, L. 1999. Miljökvalitetsnormer – En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål. Uppsala universitet.
- Gustafsson, L., Baker, S.C., Bauhus, J., Beese, W.J., Brodie, A., Kouki, J., Lindenmayer, D.B., Lohmus, A., Pastur, G.M., Messier, C., Neyland, M., Palik, B., Sverdrup-Thygeson, A., Volney, W.J.A., Wayne, A. & Franklin, J.F. 2012. Retention Forestry to Maintain Multifunctional Forests: A World Perspective. BioScience 62(7): s 633-645.
- Hansen, K. m fl I, 2013. DiVa – Dikesrensningens effekter på vattenföring, vattenkemi och bottenfauna i skogsekosystem. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Hanski, I. 2011. Ambio. Habitat Loss, the Dynamics of Biodiversity, and a

Perspective on Conservation.

Hjerpe, K. & Olsson, P. 2008. Åtgärder för ett uthålligt brukande av

skogsmarken – resultat från studier finansierade inom Movib. Rapport 13 2008. Skogsstyrelsen. Jönköping.

Hylander, K., Nilsson, C. & Gothner, T. 2004. Effects of buffer-strip retention and clearcutting on land snails in boreal riparian forests. *Conservation Biology* 18(4):1052–1062.

Hörnsten, L. & Fredman, P. 2000. On the distance to recreational forests in Sweden. *Landscape and Urban Planning* 51(1).

Jóhannsdóttir, A. 2009. The significance of the default – A study in environmental law methodology with emphasis on ecological sustainability and international biodiversity law. Uppsala universitet.

Kasimir Klemetsson Å., 2013. Skog och jordbruk på dikade våtmarker avger stora mängder växthusgaser. BeCC Policy Brief 02 2013.

Konijnendijk, C. m fl 2007. Assessment of urban forestry research and research needs in Nordic and Baltic countries. *Urban Forestry & Urban Greening* nr 6, 2007.

Langlet, D. & Mahmoudi, S. 2011. EU:s miljö rätt, 3 uppl. Norstedts Juridik.

Larsson, A. (red.), Bjelke, U., Dahlberg, A. & Sandström, J. 2011. Tillståndet i skogen – rödlistade arter i ett nordiskt perspektiv. ArtDatabanken Rapporterar 9. ArtDatabanken, SLU, Uppsala.

Lindroth, A. m fl. 2009. Storms can cause Europe-wide reduction in forest carbon sink. *Global Change biology*, vol. 15:2, p. 346 ff.

Marcusson, L. 2012. Principer inom den offentliga rätten. I: Offentlighetsprinciper. Marcusson, L. (red.). Offentlighetsprinciper, 2 uppl. Iustus Förlag.

Michanek, G. & Zetterberg, C. 2012. Den internationella miljö rättens genomslag i svensk rättstillämpning. I *Folk rätten i svensk rätt*. Stern, A. & Österdahl, I. (red.). Liber.

Olsson, R. 2011 Hugga eller skydda. Utgiven av Naturskyddsföreningen och WWF i samarbete med AirClim.

Olsson, R. Stighäll, K. 2013. Vitryggens skogar. Naturskyddsföreningen

Rockström, J., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Steffen, W., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P., Foley, J., Noone, K., Persson, A., Chapin III, F.S., Lambin, E., Lenton, T.M., Scheffer, M. & Folke, C. 2009. A safe operating space for humanity. *Nature* 461(7263):472–475.

Rudberg, J. (red), 2010. Skogsbruk utan hyggen. Rapport. Naturskyddsföreningen. Stockholm.

Sahlin, M. & Säfve, V. 2011. Sveriges skogar i världen. Rapport.

Naturskyddsföreningen. Stockholm.

Sahlin, M. 2013. Trovärdighet på spel – frivilligheten i skogen fungerar inte. Rapport. Naturskyddsföreningen. Stockholm.

Sands, P. 2003. *Principles of International Environmental Law*, 2 uppl. Cambridge University Press.

Saunders D.A., Hobbs R.J. & Margules C.R. 1991. Biological consequences of ecosystem fragmentation: a review. *Conservation Biology* 5:18–32.

Westerlund, S. 2003. Miljörättsliga grundfrågor 2.0, Åmyra Förlag.

Winter, G. 2008. A Fundamental and Two Pillars. The Concept of Sustainable Development 20 Years after the Brundtland Report. I: Bugge, H.C. & Voigt, C. Sustainable Development in International and National Law (the Avosetta Series 8). Europa Law Publishing.

Wolf, A. 2012. Dags att välja framtidens energisystem. Naturskyddsföreningen. Rapport. Stockholm.

Rättsfall och avgöranden

International Court of Justice

Gabčíkovo-Nagymaros 1997. ICJ Reports.

Högsta förvaltningsdomstolen

Mål nr 5962-12

Interntekällor

Michanek, M. & Pettersson, M. 2010. Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog. Faktaunderlag till MINT-utredningen. Working Paper 2010:8. Uppsala universitet. <http://uu.diva-portal.org> (2013-09-30).

ArtDatabanken. Arter och naturtyper – tillståndet i Sverige 2013 – en presentation från Miljöövervakningsdagarna i Dalarna, oktober 2013. <http://www.lansstyrelsen.se/dalarna/SiteCollectionDocuments/Sv/miljo-och-klimat/tillstandet-i-miljon/MOV-konferens-2013/Lena%20Tranvik%20Art%2017%20M%C3%96D%20okt%202013rev.pdf> (2013-12-11)

Lindroth, A. m fl. Debattartikel Dagens Nyheter 2012-05-30. <http://www.dn.se/debatt/landsbygdsministern-har-fel-kalhyggen-inte-klimatsmarta/> (2013-11-20)

http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/nnl/index_en.htm (2013-11-30)

Statistiska centralbyrån 2012. Statistik från SCB, nr 2012:17. Publicerad 2012-05-24. www.scb.se (2013-11-22)

Skogen är viktig för samhället och för oss människor. Den ger oss ekologiska tjänster, funktioner som är viktiga för luft, vatten och klimat. Skogen ger oss trä och papper, men betyder också mycket för att vi ska må bra, för avkoppling och friluftsliv och för naturturismen. Ekosystemtjänsterna fungerar i ett samspel mellan de tusentals arter som inryms i den biologiska mångfalden.

Dagens skogspolitik är mer än tjugo år gammal. Sedan dess har mycket hänt och politiken har inte hängt med. Dagens skogspolitik är utdaterad och omodern.

Den nya skogspolitiken måste utformas utifrån de ramar som skogens ekosystem sätter. Den måste ta hänsyn också till dem som inte äger mark, och till människans känsla för och kärlek till skogen. Den nya skogspolitiken måste ta tillvara skogens alla värden och blicka framåt för att möta de utmaningar som samhället och naturen står inför.

I denna rapport presenteras ett sammandrag av Naturskyddsföreningens förslag till en ny skogspolitik med tillhörande regelverk. Förslaget innebär bland annat:

- Lägga lagstiftningen för skogen under miljöbalken, för ett helhetsgrepp om hur naturens resurser bäst ska tas tillvara.
- Förbättra möjligheterna till hyggesfritt skogsbruk med skonsammare metoder.
- Förstärk minimikraven på skogsbruket för bättre hänsyn till människa och natur.
- Öka skogens roll i att motverka klimatförändringarna.
- Ta tillvara skogens alla ekosystemtjänster och bevara den biologiska mångfalden som är en grund för alla de värden som skogen ger.
- Gör det möjligt för fler att försörja sig på skogen: ge förutsättningar för nya jobb inom till exempel upplevelseturism.
- Värna skogens värden för alla medborgare inklusive lokalbefolkning och vårt urfolk samerna.
- Låt skogen vara en grund för det framtida hållbara samhället.

Sverige är värt en ny skogspolitik.



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen. Box 4625, 11691 Stockholm.
Tel 08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt.

Föreningen har cirka 203 000 medlemmar och finns i lokal-föreningar och länsförbund över hela landet. Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se



Bra Miljöval