

SKOGSSTYRELSEN
Att: Tove Thomasson
registrator@skogsstyrelsen.se

Diarienummer
2019/2664

Datum
2019-11-18

BirdLife Sveriges remissvar angående utredning av registrering av nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar

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

BirdLife Sverige avstyrker förslaget om att sluta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar av flera skäl. Dessa utvecklas nedan.

Kopplingen till certifieringen

Skogsstyrelsen anger som ett huvudskäl att den "genom att identifiera och registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan, fått en funktion som garant för de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att undanta områden med höga naturvärden från skogsbruk." Vidare att myndigheten "kan inte, inom ärendehantering, ta ansvar för att kontrollera de åtaganden som gjorts inom certifieringen om att bevara områden med höga naturvärden."

BirdLife Sverige menar att detta aldrig har varit fallet. Kravet i certifieringen gäller oavsett om en nyckelbiotop är registrerad eller inte. Det är inte Skogsstyrelsen som skall säkerställa att certifieringens krav efterlevs, det är certifieringssystemet som ska säkerställa detta. Skogsstyrelsen är förvaltningsmyndighet under regeringen, och dess uppgift är bland annat att, i linje med regeringens instruktioner, inventera naturvärden i skogen.

Detta slås även fast i Skogsstyrelsen egen rättsutredning av frågan, där det står att "Det finns inte heller i rättslig mening ett kausalsamband mellan hur Skogsstyrelsen bedömer naturvärdena utifrån nyckelbiotopsbegreppet och verkan för den enskilde. Påverkan sker från flera andra håll. De marknadsstyrda certifieringssystemen har civilrättsliga regler som kopplats till nyckelbiotopsbegreppet. Dessa system har sedan virkesköpare och markägare frivilligt valt att ansluta sig till."

Det är ett faktum att marknaden inte vill handla med råvara från skogsområden som har höga naturvärden och stor betydelse för biologisk mångfald. Orsaken till att skogsägare inte kan sälja virke från nyckelbiotoper är således inte att Skogsstyrelsen identifierat och registrerat dessa. Det handlar om att kunderna inte efterfrågar virke från skogar med höga naturvärden.

Reglerna för skogscertifiering påverkas inte av det föreslagna registreringsstoppet. Ett fåtal markägare och virkeshandlare tror sannolikt att de genom detta beslut kan kringgå certifieringens regler, vilket alltså inte stämmer. Däremot kommer det att innebära ökad arbetsbelastning för alla de seriösa mindre skogsägare och virkesköpare som förlorar ett verktyg för att sköta sin certifiering.

FSC är mycket tydliga med att nyckelbiotopsbegreppet kommer att kvarstå i certifieringskraven. Slutsatsen av detta är att Skogsstyrelsens förslag om att sluta registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan/ansökan därmed riskerar att påverka förtroendet för nyckelbiotopsbegreppet hos marknaden. I förlängningen

bedömer BirdLife Sverige att detta skulle kunna få stora ekonomiska konsekvenser för exporten av råvara och produkter från skogen.

BirdLife Sverige har redan tidigare kritiserat Skogsstyrelsens beslut att höja nivån för nyckelbiotoperna i Nordvästra Sverige¹, där vi menar att myndigheten *"inte längre klarar att balansera produktionsmålet mot miljömålet"* och att man genom ett *"ohederligt sätt att devalvera ett etablerat kunskapsunderlag"* skapat *"en osäkerhet kring naturvärdet av de områden som den nya metoden inte avgränsar i nordvästra Sverige, men som når nyckelbiotopstatus i övriga landet, eftersom det bara finns en erkänd nivå inom FSC-systemet"*².

Så sent som i mars 2018 skrev Skogsstyrelsen att man inte har några planer på att sluta inventera och registrera nyckelbiotoper. Istället lyfter man gång på gång fram att nyckelbiotopsinventeringen är ett kunskapsunderlag – inte en skyddsform. När påtryckningarna blivit stora från skogsägarrörelsen är man dock beredd att vika sig för dessa. Man låter sig med andra ord påverkas som myndighet i den objektiva roll man är satt att följa, vilket vi tycker både är allvarligt och uppseendeväckande. I rättsutredningen betonas objektiviteten i myndighetsrollen: *"Vad objektivitetsprincipen handlar om är att myndigheten inte får låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen."*

Nyckelbiotopsbegreppet som kunskapsunderlag

I policyutredningen slås fast att nyckelbiotopsinventeringen är ett viktigt kunskapsunderlag för skogs- och miljöpolitiken: *"För att genomföra skogs- och miljöpolitiken behövs ett landsomfattande kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden som kan användas av olika intressenter. Det behövs fortsatta insatser för att komplettera befintliga kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden"*.

Man skriver även att *"Nyckelbiotopsbegreppet är starkt integrerat i Skogsstyrelsens verksamhet och används som kunskapsunderlag inom en stor del av verksamheten. Databasen om nyckelbiotoper utgör ett värdefullt kunskapsunderlag."* Nyckelbiotopsinventeringens stora värde som kunskapsunderlag stöds av forskning³.

Skogsstyrelsen konstaterar att många av myndighetens verksamheter skulle påverkas negativt om man upphör att registrera nyckelbiotoper: *"Andra verksamheter skulle påverkas om vi slutar registrera nyckelbiotoper, några exempel är områdesskydd och identifiering av nyckelbiotopsrika brukningsenheter, prioritering av nyckelbiotoper för åtgärder inom t.ex. Skogens miljövärden, och framtida ärendehandläggning inom tillsyn."*

Vidare konstateras även att det finns fortsatt behov av kunskaper om vad en nyckelbiotop är: *"I några fall finns en direkt koppling till frågan om ett skogsområde utgör nyckelbiotop, exempelvis vid beslut om formellt skydd där nyckelbiotoper inom nyckelbiotopsrika brukningsenheter prioriteras särskilt samt vid uppföljning av miljökvalitetsmål där indikatorer kopplats till nyckelbiotopsbegreppet."* BirdLife Sverige kan också konstatera att begreppet även används inom SIS-standarderna för Naturvärdesinventering avseende biologisk mångfald (NVI)⁴.

¹ <https://birdlife.se/skogsstyrelsens-beslut-inte-hallbart-for-svensk-skogsbruk/>

² <https://birdlife.se/slutreplik-i-skogsdebatt/>

³ Gustafsson, L., Hannerz, M. 2018. 20 års forskning om nyckelbiotoper – Här är resultaten. Institutionen för ekologi, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala.

⁴ SIS-TR 199001:2014

Myndigheten har fortsatt behov av ett verktyg som motsvarar nyckelbiotopsinventeringen vid handläggning av avverkningsanmälningar: *"Skogsstyrelsen behöver arbetssätt för att identifiera, avgränsa, bedöma och dokumentera olika former av miljövärden i skogen vid hanteringen av inkommen avverkningsanmälan/ansökan."*

Regeringens förordning (SFS 2009:1393) med instruktion till Skogsstyrelsen samt miljökvalitetsmålet Levande skogar

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

BirdLife Sverige delar denna slutsats men menar att Skogsstyrelsens förslag inte ligger i linje med regeringens instruktioner.

Att sluta registrera nyckelbiotoper i samband med avverkningsåtgärder och ersätta detta med ett annat arbetssätt samtidigt som myndigheten avser att fortsätta registrera nyckelbiotoper i det fall de dokumenteras i skogar som inte är avverkningsanmälda, riskerar att medföra ett kraftigt försämrat kunskapsunderlag. Det kommer även innebära att det blir svårare att följa upp och utvärdera vad som händer i skogslandskapet med tiden.

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

Skogsstyrelsen har i sina utredningar inte kunnat redovisa hur myndigheten planerar att kunna genomföra relevanta och jämförbara uppföljningar av miljökvalitetsmålet, och därmed också kunna redovisa vilken riktning miljöarbetet i skogen får framöver, om registrering av nyckelbiotoper upphör i enlighet med myndighetens förslag. Detta är en tydlig avvikelse från regeringens instruktioner.

Miljöbalken

När en nyckelbiotop aktualiseras i myndighetens ärendehandläggning kan myndigheten genom 12 kap. 6 § miljöbalken ställa långtgående krav på miljöhänsyn genom tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Vid handläggning av skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken så riktar sig kunskapskravet mot markägaren i egenskap av verksamhetsutövare och det är hen som har bevisbördan. En anmälan om avverkning ålägger verksamhetsutövaren ett tydligt krav på kunskap om naturvärdena i skogen, vilken påverkan en åtgärd kan ha på dessa värden samt att påvisa vilken hänsyn som planeras för att skada inte ska ske. Skogsstyrelsens utredningar om nyckelbiotoper visar att myndigheten redan idag inte vet vilka krav som är rimliga att ställa på markägaren enligt kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken.

Det krävs hög kompetens för att kunna avgöra om ett område har nyckelbiotopsstatus eller ej och det är inte rimligt att förvänta sig att varje enskild markägare skall besitta sådan kompetens. För att skogsbruket ska

kunna leva upp till miljöbalken krävs således att Skogsstyrelsen i många fall bistår med denna kompetens. Att inventera och registrera naturvärden är därmed en förutsättning för att Skogsstyrelsen ska kunna fullgöra sitt ansvar som tillsynsmyndighet.

Skogsstyrelsens förslag lämnar inget svar på frågan om hur miljöbalkens hänsynsregler ska kunna tillämpas i samband med avverkningsanmälan och tillståndsansökan. BirdLife Sverige anser att det redan idag finns mycket stora brister i myndighetens hantering 12 kap. 6 § miljöbalken när det gäller oregistrerade nyckelbiotoper. Detta på grund av att Skogsstyrelsen anser att kravet på samråd enligt miljöbalken redan är uppfyllt i och med att verksamhetsutövaren skickar in en avverkningsanmälan, oavsett om anmälan innehåller korrekt information om naturvärden i skogen eller inte.

I de fall verksamhetsutövaren inte har kunskap om befintliga naturvärden, eller kompetens att själv avgöra om den anmälda skogen har nyckelbiotopskvaliteter eller inte, kommer anmälan inte att kunna uppfylla samrådskravet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, i synnerhet i de fall som innefattar oregistrerade nyckelbiotoper. Saknas redovisning av naturvårdshänsyn som är relevant i relation till befintliga naturvärden så uppfyller anmälan inte heller kunskapskravet enligt 2 kap. miljöbalken.

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

Legitimitet

Skogsstyrelsen anger att legitimiteten för att registrera nyckelbiotoper har minskat genom regeringens beslut att avveckla regeringsuppdraget om den landsomfattande nyckelbiotopsinventeringen. Samtidigt anger myndigheten att den behöver ta fram nya arbetssätt samt att det behövs ett samlat kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden.

BirdLife Sverige menar mot bakgrund av vad myndigheten själv slagit fast i rättsutredningen att Skogsstyrelsen inte saknar legitimitet att registrera nyckelbiotoper vid anmälan/ansökan om avverkning. Myndigheten saknar snarare legitimitet att påbörja ett mycket resurskrävande arbete med att ta fram nya arbetssätt för kunskapsinsamling av naturvärden i skogen som ska kunna få gehör hos såväl skogsbruket som övriga delar av Sveriges befolkning. Det är också i högsta grad ett resursslöseri eftersom identifierade och registrerade nyckelbiotoper under tidsperioden 2007–2016 endast motsvarar 0,33 % (!) av samtliga avverkningsanmälningar under perioden.

BirdLife Sveriges slutsatser efter att ha läst de fyra delutredningarna samt synteser och rekommendationer

- Att inte avverka nyckelbiotoper är en viktig del i de certifierade företagens arbete med att ta sitt ansvar för den beslutade skogspolitiken.
- Att skogsstyrelsen problematiserar istället för att uppmuntra, stötta och underlätta detta arbete, vilket vore det fullständigt självklara, är för oss helt obegripligt. Vi är bestörta över att den myndighet som har det uttalade sektorsansvaret för skogspolitikens genomförande till och med har ett förslag, som om det genomförs, skulle försvåra genomförandet av det frivilliga engagemanget.
- BirdLife Sverige menar att Skogsstyrelsen abdikerar från en väsentlig del av sitt sektorsansvar om detta förslag genomförs. Detta helt i strid mot gällande politiska beslut. Om Skogsstyrelsen menar

allvar frågar vi oss var myndighetsansvaret ska ligga. Eftersträvar man en återgång till den tid då Skogsvårdsorganisationen enbart hade produktionsfrågorna och länsstyrelsen naturvårdsfrågorna?

BirdLife Sverige vill att Skogsstyrelsen ska ha, och också vill och vågar ta, det fulla ansvaret för genomförandet av den svenska skogspolitiken med målet att staten och skogsbruket tillsammans ska nå miljökvalitetsmålet Levande skogar.

För BirdLife Sverige,



Daniel Bengtsson
Fågelskyddsansvarig
BirdLife Sverige
Tel. 070 515 45 33
E-post: daniel.bengtsson@birdlife.se

Christer Johansson
Styrelseledamot
BirdLife Sverige
Tel. 073 422 61 57
E-post: christer.johansson@birdlife.se