

SVEBIO
Svenska Bioenergiföreningen
/Sofia Backéus

2013-09-30

REMISSYTTRANDE

M2013/1659/Nm

Till
Miljödepartementet
103 33 Stockholm
m.registrator@regeringskansliet.se
michael.lofroth@regeringskansliet.se

Remissyttrande över Miljömålsberedningens delbetänkande *Hållbar markanvändning, Del 1, SOU 2013:43*

Svebio verkar för en ökad användning av bioenergi på ett miljömässigt och ekonomiskt optimalt sätt. Svebio har ca 300 medlemsföretag. Våra medlemsföretag är allt från stora skogskoncerner och energiföretag till utrustningstillverkare och enmanskonsulter. Vi vill framföra följande över remissen om Hållbar markanvändning som är ett delbetänkande från Miljömålsberedningen.

Allmänna synpunkter

Delbetänkandet har alltför ensidigt fokus mot biologisk mångfald. Miljömålsberedningens uppgift är att föreslå strategier för hur generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska uppnås och samtidigt visa på avvägningar mellan olika miljömål liksom mellan miljömål och andra viktiga samhällsmål. I betänkandet är fokus till övervägande del på biologisk mångfald, ofta på bekostnad av andra samhällsmål. Alla föreslagna etappmål utom det om ett nationellt skogsprogram inriktas på biologisk mångfald vilket gör att hela strategin får en påtaglig slagsida. Frågor som berör ekonomiska och sociala hållbarhetsaspekter liksom energi- och klimataspekter och möjligheter att ersätta miljöskadliga produkter är helt åsidosatta.

Svebio vill påminna om att nära en tredjedel av Sveriges energianvändning kommer från biobränslen och att merparten av detta är skogsbränsle. Biobränslen från skogen kommer att spela en avgörande roll i Sveriges strävan att minska koldioxidutsläppen och uppnå målet ett Sverige utan klimatutsläpp 2050. Produktionen av biomassa från skogen är också avgörande för att utveckla en biobaserad samhällsekonomi. Vi är i Svebio övertygade om att Sverige kan ställa om till en 100 procent förnybar energiförsörjning. För att nå detta mål måste en stor del av energiförsörjningen baseras på biobränslen, huvudsakligen från skogen.

Frågan om hur den svenska skogslagstiftningen tillämpas och hur "lagligheten" i svenskt skogsbruk definieras kommer i framtiden att vara av stor betydelse, dels för tillämpningen av timmerförordningen, dels för eventuellt framtida uppfyllande av hållbarhetskriterier för fasta

biobränslen, med tänkbara krav på och verifiering av hållbar skogsskötsel ("sustainable forest management"). Om den svenska lagstiftningen utformas på ett alltför restriktivt sätt kan det leda till betydande problem att uppfylla de formella krav som ställs i EU-direktiven. De svenska myndigheterna bör ta detta i beaktande vid utformning av lagstiftningen och dess tillämpning.

Generationsmålet anger att "Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, **utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser**". Denna strategi har inte alls beaktat risken att föreslagna åtgärder medför en export av miljöpåverkan.

Förslaget om ett nationellt skogsprogram är bra. Det kan, rätt utformat, ge den helhetssyn övriga delar i delbetänkandet saknar. Men ett nationellt skogsprogram är redan under utformning så det känns överflödigt att föreslå det i delbetänkandet.

Svebio är kritiskt till att forskarsamhället inte har involverats mer i processen att ta fram delbetänkandet. Att Riksskogstaxeringens världsunika datamaterial och kompetens inte har utnyttjats är anmärkningsvärt.

Specifika synpunkter

Uppfyllande av Nagoya-målen

Det är olyckligt att beredningen väljer att inte tillgodoräkna sig skydd i Nagoya-målet, delmål 11, som det är uppenbart att vi kan tillgodoräkna oss enligt vägledningar från konventionen om biologisk mångfald (CBD). I målet om 17 % skydd av landområden kan inräknas såväl skydd för biologisk mångfald som för ekosystemtjänster. Det kan innefatta både formellt skydd och andra effektiva bevarandeåtgärder och omfatta både offentligt och privat skydd. Om detta råder inga tveksamheter vilket man bör vara uppriktig med. Betydligt mer än det som tas upp i rapporten kan, och bör, därför tillgodoräknas målet. Det gäller exempelvis strandskydd och skogliga impediment. Ärligare vore att redovisa det vi faktiskt skyddar och ändå sätta mer ambitiösa nationella mål om naturskydd, om det är vad man eftersträvar.

Om viktiga skyddsformer inte räknas som skyddade områden finns en risk att de förlorar i legitimitet. De olika skyddsformerna får totalt sett betydande inverkan på markanvändningen. Hela bilden är nödvändig för att förstå de sammantagna konsekvenserna för markanvändningen.

Ekolandskap som samrådsområden

Att hantera landskapsperspektivet är komplicerat med den ägarstruktur som Sveriges har. Det är positivt att man söker frivilliga insatser på detta område. Ekolandskap skulle kunna vara en sådan lösning men behöver utredas ytterligare. Genom att göra dem till samrådsområden finns en stor risk för att grunden för ekolandskapen inte kommer uppfattas vara frivillighet. I en fotnot (s 92) anges visserligen att samrådsplikten kan omfatta mer omfattande åtgärder som innebär en förändrad markanvändning. Sådana åtgärder omfattas dock redan av samrådsplikt enligt 12 § 6 kap miljöbalken om de inte är tillståndspliktiga.

Frivilliga avsättningar

De förslag som ges för att staten ska ha bättre koll på de frivilliga avsättningarna genomsyras av misstro mot nuvarande avsättningar. En frivillig avsättning måste vara just frivillig vilket förutsätter tillit till markägarens intentioner. Utvärderingar av Skogsstyrelsen visar att huvuddelen av de frivilliga avsättningarna har höga naturvärden. Avsättningar ska dock göras på alla certifierade fastigheter trots att det inte finns skogar med höga värden på alla fastigheter, vilket gör att man får välja de skogar som ändå har de högsta värdena. Man kan därför inte räkna med att alla frivilliga avsättningar inledningsvis har höga naturvärden. Men naturvärden utvecklas på sikt, och i gengäld får man en mycket god representativitet i skyddet genom att avsättningarna finns överallt i landskapet.

Frivilliga insatser för miljöhänsyn i skogsbruket är avgörande

Vi delar beredningens bedömning att omfattande frivilliga insatser behövs för att målen ska nås, men anser att detta motverkas av andra delar av strategin. Detta eftersom risken är stor att Skogsstyrelsen tvingas skära ner på sin rådgivning samt att man genom många tvingande inslag minskar incitamenten för frivilliga insatser.

Förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen

Etappmålet formulering stämmer inte överens med förslagen till åtgärder. Målet anger att samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn anges tydligt i skogsvårdslagstiftningen. Förslaget till skogsvårdsförordning innebär dock att alla osäkerheter som funnits i de gamla bestämmelserna kvarstår parallellt med det nya. Det innebär ingen ökad tydlighet.

Det är olyckligt att man lägger fram förslag om en ny skogspolitik innan man sett resultatet av Skogsstyrelsens Dialog om miljöhänsyn. I Dialogen har berörda aktörer gjort ett omfattande arbete för att hitta samsyn kring målbilder för hänsynen. Det finns i stor grad en samsyn kring dessa målbilder och skogsbrukets ambition att nå målbilderna är tydlig. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gör i den så kallade Kunskapsplattformen bedömningen att det inom nuvarande skogspolitik är möjligt att nå en högre måluppfyllelse (Skogsstyrelsen, Meddelande nr 2-2011, s 83).

Förslaget om ny skogsvårdsförordning är inte genomtänkt. Det har tagits fram utan djupare kunskap eller erfarenhet av vare sig skogsbrukets tillämpning av naturvårdshänsyn eller av tillämpningen av skogsvårdslagen. Nya författningsförslag som är så omfattande som detta bör utformas i annan ordning med en noggrann förankring och genomlysning av förändringarna. En ordenlig konsekvensanalys är ett grundkrav vid så här stora förändringar.

Naturens diversitet är förklaringen till att dagens föreskrifter ibland kan uppfattas som otydliga, och att de inte är straffrättsligt direktsanktionerade. Det har helt enkelt bedömts nödvändigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att Skogsstyrelsen genom beslut i det enskilda fallet klarar ut kraven på markägaren för att ett straffansvar ska bli aktuellt. Detta har inte beredningens förslag beaktat.

Författningsförslaget leder inte till den tydlighet man eftersträvar. Med ambitionen att förtydliga samhällets krav på lägsta nivå för miljöhänsyn lyfts vad som ses som särskilt viktiga bestämmelser till förordningsnivå. Samtidigt ges Skogsstyrelsen omfattande bemyndiganden att meddela föreskrifter vilket får följden att all den otydlighet man ville komma bort ifrån kvarstår. Bl.a. ges Skogsstyrelsen bemyndigande att föreskriva hur hänsynen ska prioriteras. Vad som ska prioriteras

blir närmast förvirrande; är det de redan prioriterade förordningsbestämmelserna eller det Skogsstyrelsen föreskriver.

En ökad detaljreglering riskerar att leda till en likriktning av naturvårdshänsynen som varken gynnar naturen eller en kostnadseffektiv hänsyn. Ökade frihetsgrader i vilken hänsyn som ska tas skulle, i kombination med rådgivning, möjliggöra en hänsyn som är bättre anpassad till behoven i landskapet eller förutsättningarna i beståndet.

Att införa 38 § om hänsyn till rödlistade arter på förordningsnivå innebär ett påtagligt steg tillbaka till den otydlighet man ville komma bort ifrån. Det är helt omöjligt för en enskild markägare att ha kännedom om de rödlistade arter som finns i en avverkningsstrakt. Det finns ca 4300 rödlistade arter i Sverige varav knappt 2000 är skogslevande. Alla rödlistade arter gynnas inte av att skogen inte sköts. Många arter är beroende av störning (bete, brand, hamling etc) eller är knutna till brynmiljöer eller kulturmiljöer som egentligen inte är kopplade till skogsbruk. Det är mycket olämpligt att lägga en sådan bestämmelse på förordningsnivå. Här använder man själva begreppen undvika och begränsa (eftersom annat vore orimligt) vilket man strävade mot att komma bort från.

Förbudet enligt 39 § mot skogsbruksåtgärder som på ett betydande sätt kan påverka hänsynskrävande biotoper negativt kan möjligen uppfattas som tydligt i text. Det är dock inte alls tydligt när det ska genomföras i fält. Enligt uppföljningen av Polytax visar det sig att Skogsstyrelsens egna experter gör olika bedömningar av vad som är en hänsynskrävande biotop i mer än hälften av fallen.

I 43 § om försiktighetsmått för att undvika körskador måste man föra in att det gäller rimliga åtgärder. Det räcker inte med att "rimliga" finns med i straffbestämmelserna eftersom man även kan bestraffas enligt timmerförordningen.

Förslaget i förhållande till timmerförordningen

Miljömålsberedningen har i författningsförslaget underskattat komplexiteten i timmerförordningens konsekvenser i förhållande till svenska bestämmelser. Förslaget innebär en risk för att åtgärder som kan bedömas subjektivt är att betrakta som olagliga. Detta innebär en rättsosäkerhet i förhållande till EU:s timmerförordning då denna förbjuder handel med olagligt virke. Om nya författningar tas fram är det angeläget att detta sker med timmerförordningen i beaktande. Så har inte varit fallet i detta förslag. Det är dessutom olämpligt att man, innan man vet hur timmerförordningen slår, lyfter bestämmelser från föreskrift till förordningsnivå. Detta eftersom en förordning inte lika lätt kan förändras utifrån timmerförordningens konsekvenser.

Samlad konsekvensbedömning

Det saknas en bedömning av konsekvenserna för generationsmålet och i vilken omfattning de föreslagna åtgärderna kan innebära att miljöpåverkan exporteras.

På s 179 under *Statsfinansiella effekter* anges i sista stycket att "viss ytterligare produktiv skogsmark undantas från avverkning" och att "Det i marginell omfattning kan påverka den ekonomiska avkastningen i skogsbruket". Genom frivilliga avsättningar och formellt skydd avses ytterligare 350 000 ha att undantas. Intäkterna från denna areal kan inte betecknas som marginell. Det motsvarar ca 16 % av den brukade arealen. Vi tror dessutom att den sammantagna effekten av ökad detaljreglering och risk för dubbelbestraffning mycket väl kan påverka avverkningsvolymerna

negativt. Detta kan få negativa konsekvenser för arbetsmarknaden och för samhällsekonomin. Som jämförelse kan nämnas att Finland, tvärtemot Sverige, nu väljer att avreglera skogsbruket med syfte att öka avverkningsvolymerna.

Svebio Svenska Bioenergiföreningen

Gustav Melin
Verkställande direktör

Sofia Backéus
Handläggare