

Skogsstyrelsen Dnr 2019/2664

Ulriksdal 15 november 2019

WWFs remissvar ”Nyckelbiotopsregistrering vid avverkningsanmälan”

Skogsstyrelsen har i sin rapport Syntes och rekommendationer föreslagit i korthet bland annat att:

- Skogsstyrelsen ska fortsätta äga och förvalta begreppet nyckelbiotoper
- Skogsstyrelsen ska sluta registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälningar och tillståndsansökningar.
- Skogsstyrelsen ska innan dess utveckla ett nytt arbetssätt för allsidig beredning av ärende vid avverkningsanmälan.
- Skogsstyrelsen bör fortsätta registrera nyckelbiotoper i samband med annan verksamhet
- Skogsstyrelsen bör utveckla och marknadsföra uppdragsverksamhet avseende frågor rörande nyckelbiotoper

Världsnaturfonden WWF avstyrker förslaget att Skogsstyrelsens ska sluta registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan.

De övriga förslagen är starkt kopplade till konsekvenser av ett sådan beslut, och därmed avstyrks dessa med. Skogsstyrelsen lyfter upp att det behövs ett samlat landsomfattande kunskapsunderlag om skogar med höga naturvärden. Denna slutsats delar vi och kan inte annat än beklaga att den tidigare aviserade nationella nyckelbiotopsinventering drogs tillbaka.

Motivering till avstyrkan av förslaget

Världsnaturfonden WWF anser att den sammantagna argumentationen som Skogsstyrelsen för fram i rapporten snarare stödjer att Skogsstyrelsen bör fortsätta att registrera nyckelbiotoper vid avverkningsanmälan. Myndigheten skriver att nyckelbiotopsbegreppet är beprövat och etablerat i svensk skogs- och miljöpolitik. Skogsstyrelsen har det som en integrerad del i sin verksamhet och inom skogsbruket används det vid inventering och planering av åtgärder inom ramen för certifieringen. Även andra myndigheter och intressenter använder det. Nyckelbiotoperna har även varit föremål för forskning som tydligt visar på nyckelbiotopernas stora betydelse som ”hot spots” för skogens biologiska mångfald.

Skogsstyrelsen huvudmotiv till att sluta registrera vid avverkningsanmälan är att man menar sig fått en ofrivillig roll som garant för att åtagande efterlevs inom ramen för certifieringssystemen, och att de inte kan ta det ansvaret inom ramen för tillsynsverksamheten. Skogsstyrelsen menar att certifieringens krav på att undanta nyckelbiotoper har medfört att när Skogsstyrelsen identifierar och registrerar nyckelbiotoper kan det *uppfattas* som något annat än enbart dokumentation av naturvärden. Huvudmotivet är alltså helt och hållet baserat på hur något *uppfattas* snarare än hur det i verkligheten förhåller sig. Man kan fråga sig ifall en myndighet ska ändra sitt agerande på grund av uppfattningar eller om myndigheten istället ska förhålla sig till verkligheten och arbeta med att motverka felaktiga tyckanden.

Skogsstyrelsen presentera i rapporten en grav missuppfattning om hur certifieringssystemet fungera och vilken roll som Skogsstyrelsen har. Det är inte Skogsstyrelsen som säkerställer att certifieringens krav efterlevs, det är certifieringssystemet som ska säkerställa detta. Kravet i certifieringen att undanta nyckelbiotoper gäller dessutom oavsett om en nyckelbiotop är registrerad eller inte. Grundorsaken till att skogsägare inte kan sälja virke från nyckelbiotoper är inte att Skogsstyrelsen identifierat och registrerat dessa, utan det handlar helt enkelt om att marknaden inte vill handla med råvara från skogar med höga naturvärden.

Skogsstyrelsens rättsutredning visar att registrering av nyckelbiotoper uppfyller förvaltningsrättsliga principer om legalitet, objektivitet och proportionalitet. Skogsstyrelsen slår fast i sin rapport att det i juridisk meningen inte finns någon koppling mellan Skogsstyrelsens registrering av nyckelbiotoper och en ev ekonomisk skada hos markägare. Detta styrks också i rättsliga domstolsutslag.

Anledningar som anförs att utifrån ett rättsperspektiv ändå upphöra med registrering av nyckelbiotoper är att "tillsynsverksamhet kan uppfattas som osäker och oförutsägbar", att ett "tillsynsärende ska vara effektiv och allsidig och fånga alla aspekter och regelverk som är relevanta för det enskilda ärendet" samt att "enligt förvaltningslagen har myndigheter krav på skyndsamt handläggning av ärenden". Detta är djupt oroande signaler som återigen visar på att myndigheten bygger sitt beslut på uppfattningar samt på att mer ska fångas upp men skyndsamt. Detta väcker ett stort frågetecken hur myndigheten ska kunna leva upp till sitt tillsynsansvar utifrån miljöbalkens krav.

Myndighetens tillsynsansvar utifrån miljöbalken

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska åtgärder och verksamheter som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd. Detta ska genomföras om "åtgärd berör skogar med mycket stor betydelse för flora och fauna" vilket i allmänna råd tydligt inkluderar nyckelbiotoper. Skogsstyrelsens förslag utelämnar helt svar på frågan om hur miljöbalkens hänsynsregler ska kunna tillämpas i samband med avverkningsanmälan och tillståndsansökan. Redan idag finns det brister i samråden när det gäller oregistrerade nyckelbiotoper. Detta

visar till exempel Skogsstyrelsens rapport om nyckelbiotoper i nordvästra Sverige som indikerar en omfattande förlust av oregistrerade nyckelbiotoper i nordvästra Sverige. Detta blir ännu mer problematiskt när man bedömer att samråd har genomförts bara genom en anmälan, oavsett om det föreligger information om naturvärden eller inte. Om nu ett tydligt inarbetat nyckelbiotopsbegrepp och metod försvinner i tillsynen är det inte en vild gissning att tillsynen av verksamhet som väsentligt ändrar naturmiljön försämras.

Sammanfattningsvis innebär Skogsstyrelsens förslag ytterligare försämringar i myndighetens tillsynsansvar vilket ökar risken att markägare inte kommer uppfylla miljöbalkens krav. Det sannolika resultatet blir att fler skogar med höga naturvärden avverkas. Men detta skulle då kunna ske utan konsekvenser vilket kommer urholka förtroendet för myndigheten och skogspolitiken.

Slutsats

Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynen av skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Vidare har myndigheten enligt förordning ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och att verka för att skogspolitikens jämställda mål uppfylls. Detta innebär bland annat inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts, rådgivning och information om hur de bör skötas samt en trovärdig tillsyn.

WWF anser att det finns stora frågetecken om Skogsstyrelsen kommer kunna leva upp till sitt uppdrag som myndighet om myndighetens förslag förverkligas. Förslaget på nytt arbetssätt för registrering av naturvärden väcker mer frågor än svar. Dessutom finns detta ännu inte på plats, och WWF bedömer att myndigheten gravt underskattar resurs- och tidsbehovet innan myndigheten har kunnat landa ett nytt arbetssätt. Vidare är det tveksamt att det nya arbetssättet kommer ha bred acceptans.

Det pågår redan en politisk utredningen kring statens roll i arbetet med nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen bör invänta utredningens slutsatser innan vidare beslut tas. Skogsstyrelsens förslag kommer att starkt påverka politiken utan att för tillfället vara tydligt förankrad i politiken. Man föregriper regeringens pågående utredning om nyckelbiotopsfrågan och frångår därmed den demokratiska processen.

För Världsnaturfonden WWF

Vicki Lee Wallgren
Avdelningschef Skog & Arter

Linda Berglund
senior rådgivare skog