

Landskapsplanering för att främja biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk

Projektet har utrett ekologiska och rättsliga förutsättningar för fysisk planering av skogliga landskap. Det omfattar bland annat starkare skydd för biologisk mångfald i vissa områden, samt möjlighet till intensivt skogsbruk i områden där det saknas betydande naturvärden.



Landskapsplanering för ekologiskt och ekonomiskt hållbart skogsbruk

Enligt Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljökvalitetsmålen 2019 är det inte möjligt att nå miljömålen ”Levande skogar” och ”Ett rikt växt- och djurliv” med dagens beslutade eller planerade styrmedel. Ett skäl anges vara bristande landskapsperspektiv vid förvaltning av skog och otillräcklig miljöhänsyn i samband med avverkningar. Sverige klarar inte internationella åtaganden, som att skydda vissa arter och livsmiljöer enligt EU:s art- och habitatdirektiv.

Samtidigt är virkesproduktionen viktig, inte minst för att producera biomassa till omställningen av energisystemet i enlighet med bland annat EU:s förnybarhetsdirektiv. Marknadens drivkrafter leder idag ofta till kortsiktiga, ekonomiskt fördelaktiga beslut om skogens förvaltning samtidigt som befintliga styrmedel inte förmår bryta ohållbara mönster. Det finns anledning att se över hur naturvårdsinsatser mer optimalt kan fördelas över landskapet samt med vilka styrmedel detta bör ske.

FORSKNINGSPROJEKTET I KORTHET

Dagens förvaltningsmodell gör det svårt att nå miljömål och internationella åtaganden. Även ur naturvårdsperspektiv är systemet otillfredsställande och kan av skogsägare upplevas som orättvist.

Forskningsprojektet har undersökt hur en strategisk plan på landskapsnivå skulle kunna utformas, samt vilka implikationer en sådan planering kan ha. Dessutom har en modell tagits fram för hur kostnaderna för att bevara biologisk mångfald kan fördelas mer jämnt mellan markägarna.

En landskapsplanering kan främja ett mer varierat skogsbruk där såväl produktions- som miljömålsaspekter tas tillvara. Den ska syfta till att säkrare än idag uppfylla politiska mål om biologisk mångfald, men även att identifiera sådana marker i landskapet som saknar naturvärden av betydelse och som därmed kan användas för intensivt skogsbruk.

Ett sätt att rättvist fördela kostnader för naturvårdsinsatser är att införa ett ekonomiskt system där en avgift tas ut och sedan tillförs en fond, för att sedan återföras till de markägare som drabbas ekonomiskt av landskapsplanen.

Det finns ett antal rättsliga och organisatoriska aspekter att beakta vid utformning och implementering av en landskapsplan, såsom hur bindande den bör vara, hur många nivåer den ska ha, samt hur den ska få genomslag i enskilda fall.

De flesta skogsägare lägger stor vikt vid att själva få bestämma var avsättningar för naturvård ska vara belägna. Det finns negativa inställningar till eventuella restriktioner i dessa rättigheter samt till återkommande naturinventeringar. Men forskningsresultaten visar att gemensamt beslutsfattande verkar acceptabelt för många markägare.

Därför behövs landskapsplanering vid förvaltning av skog

EU:s art- och habitatdirektiv ställer krav på medlemsstaterna att införa ett strikt skyddssystem för vissa listade arter. I Sverige har direktivet implementerats genom artskydds-förordningen. Den är långtgående och utesluter närmast skogsbruk då detta inte utgör ett giltigt skäl för dispens. EU-kommissionen har därför föreslagit en pragmatisk tolkning av reglerna. Så länge den *ekologiska funktionaliteten* hos livsmiljön upprätthålls, triggas inte förbudet att avverka skog.

Även om artskyddsreglerna tolkas pragmatiskt uppstår mindre önskvärda konsekvenser. Så länge det finns en tillräcklig mängd livsmiljö i landskapet efter en avverkning gäller inte förbudet, utan det aktualiseras först när tröskeln är nådd. För den enskilde markägaren kan systemet upplevas som oförutsägbart och orättvist när den egna avverkningen stoppas på grund av att andra hunnit före.

Även ur naturvårdsbiologiskt perspektiv är systemet otillfredsställande. Myndigheterna får inte tillämpa reglerna innan ett tröskelvärde överskridits. Det kan resultera i att områden som på förhand bedöms som mest optimala att bevara är de som avverkas först. Därtill har landskapet vissa värden som inte kan beaktas effektivt om varje skogsbestånd hanteras separat, såsom konnektivitet mellan livsmiljöer. I det nuvarande systemet saknas dessutom incitament för att spara naturvärden, särskilt om ersättning inte ges för värdeförlusten när en markägare förbjuds avverka sin skog.

Det saknas i dag (2019), en specifik lagstiftning i Sverige för planering av skogslandskapet. Kommunerna kan ange skogsområden som inte bör exploateras på grund av naturvärden, men översiktsplaner, som inte är rättsligt bindande, kan inte närmare styra utformningen av skogsbruket. Certifiering av skog genom FSC (Forest Stewardship Council) och PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes) innehåller vissa krav på skogsbrukares planering av skogsinnehavet utifrån ett landskapsperspektiv, men förutsätter ett frivilligt deltagande från skogsbrukarens sida.

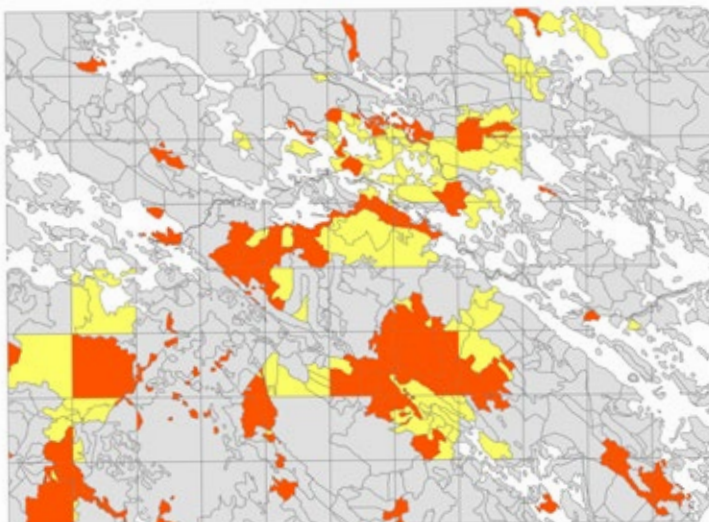
Landskapsplan för ett varierat skogsbruk

EN MODELL FÖR BEDÖMNING AV NATUR- OCH PRODUKTIONSVÄRDEN I LANDSKAPET

Indikatorarter valdes ut inom tre studieområden i Lappland, Östergötland och Småland och kartlades utifrån respektive områdes miljökrav. Samtidigt skapades tre fiktiva markägare-strukturer omfattande 88 fastigheter i Lappland, 255 fastigheter i Östergötland och 208 fastigheter i Småland, vilket motsvarar en medelareal på 74, 29 och 35 hektar. På så vis kunde forskarna räkna ut hur enskilda markägare skulle påverkas ekonomiskt av biodiversitetshöjande åtgärder i landskapet.

Av de fastigheter som omfattades av landskapsplanen i Lappland fick 45% minskad vinst medan 55% fick ökad vinst. Motsvarande värden för Östergötland och Småland blev 34%/66% respektive 36%/64%. Den totala förändringen av vinsten för respektive landskap blev -6,0% för Lappland, +2,6% för Östergötland och -3,5% för Småland.

Beräknas värdet av förändringen per hektar blir värdet för Lappland -262 kr, för Östergötland +582 kr och för Småland -482 kr. Resultaten indikerar att landskapsplanering kan vara – beroende på storleken av studieområdenas behov av biodiversitetshöjande åtgärder – antingen självfinansierad, som för studieområde Östergötland eller leda till högre kostnader för ägare och samhälle, som för studieområdena Lappland och Småland.



Figuren visar det norra studieområdet med alla 88 fastigheter inlagda i form av rutor. Vita områden är mark som inte är skogbevuxen. Grå områden är skog som antingen kan skötas med intensivskogsbruk eller med skogsbruk med generell miljöhänsyn enligt dagens modell. De röda områdena har högst värden och bör avsättas. Gula områden ska skötas med naturvårdande skötsel eller restaureras.

MÖJLIGHETER ATT RÄTTVIST FÖRDELA KOSTNADER FÖR NATURVÅRDSSATSNINGAR

Större, sammanhängande skyddade områden behöver skapas för att motverka den fragmenterade skogsskötseln. Det innebär att ansvaret för naturvärden kommer att falla olika på skogsägare eftersom det inte är troligt att områden med högt bevarandevärde är jämnt fördelade. Utöver att vara effektivt och varaktigt är det viktigt att ett styrmedel upplevs som rättvist. Om kostnaderna för vissa markägare blir betydligt högre än för andra finns en stor risk att landskapsplanen anses orättvis.

Ett sätt att jämna ut den ekonomiska bördan är att införa ett system för ekonomisk ersättning till förfördelade skogsägare. En lösning kan vara att en avgift tas ut och sedan tillförs en fond, för att sedan återföras till de markägare som till följd av landskapsplanen behöver ta förstärkt naturvårdshänsyn. Avgiften kan vara i form av en avverkningsavgift, men kan även vara baserad på till exempel deklarerat årsresultat eller virkesförrådets storlek. Poängen med avgiften är att därigenom närma sig rättvisa markägare emellan, samtidigt som det stödjer ett landskapsperspektiv vid förvaltning av skog.

FINANSIERING AV SYSTEMET

En nyckelfråga för avgifts-fondssystemet är om de ökade intäkterna från områden som klassificerats som produktionsintensiva är tillräckliga för att kompensera skogsägare som inte tillåts avverka skog i samma utsträckning, det vill säga om systemet kan fungera självfinansierande eller om det krävs att samhället är med och finansierar det via allmänna skattemedel.

För att undersöka frågan gjordes en simulering av fyra scenarier med olika grader av avsättningar och produktionsnivåer. Det visade sig att endast ett scenario kan fungera som ett självfinansierat policyalternativ. I detta scenario väljs avsättningar från de minst produktiva bestånden. I de övriga tre scenarierna krävs att allmänheten hjälper till att bära den finansiella bördan av naturvårdssatsningar.

EN NY LANDSKAPSPLAN KRÄVER ÄNDRINGAR I LAGSTIFTNINGEN

Erfarenheter från USA visar att skogsplanernas genomförande i hög grad beror på hur planföreskrifterna utformas. Om de är tydliga och konkreta ökar sannolikheten för en lyckad implementering. I vissa fall kan det dock vara ändamålsenligt att utforma föreskrifter som ramar in stället för att i detalj ange det som kan/bör skyddas. Aktiva skötselåtgärder för att uppnå de biologiska målen bör främst ske genom överenskommelse med berörda skogsbrukare. Alternativet att tvinga fram sådana åtgärder förutsätter lagstöd och kan antas påverka legitimiteten för plansystemet negativt bland skogsbrukare. Markägares intresse av att medverka till en grön infrastruktur är en faktor som påverkar hur lagstiftningen utformas. Möjligheten att få ekonomisk kompensation genom det tidigare nämnda fondssystemet kan här fungera som ett incitament för medverkan.

SÅ KAN EN NY LANDSKAPSPLAN SE UT

Det är ett politiskt ansvar att ange vilka intressen som ska främjas.

Exempelvis uthålligt och varierat skogsbruk, bevarande av arter och livsmiljöer, konnektivitet och andra funktioner som tar sikte på ekosystemet, samt andra bevarandevärden och ekosystemtjänster i övrigt. Om lagen ger de olika intressena samma tyngd, kommer planmyndigheten få stort utrymme att utforma planen med hänsyn till förhållandena i varje enskilt fall.

Planen bör identifiera hur olika områden och platser ska användas.

En indelning kan exempelvis ske på följande sätt:

- Områden där skogsbruket kan bedrivas med generella miljöhänsyn (som bygger på 30 § skogsvårdslagen).
- Områden och platser med höga naturvärden som inte bör (eller får) användas för skogsbruk.
- Områden som saknar betydelse från naturvårdssynpunkt. Dessa skulle kunna användas för intensivskogsbruk utan generella hänsyn till miljön enligt 30 § skogsvårdslagen och utan vissa andra skötselkrav i skogsvårdslagstiftningen.
- Områden där det behövs naturvårdande skogsskötsel.
- Områden som behöver restaureras.

En ny svensk lag om landskapsplanering bör styras rättsligt på nationell nivå.

Lagen kan kompletteras med en regeringsförfordning och med föreskrifter av Skogsstyrelsen. Den bör ange förhållandet till annan miljölagstiftning, främst skogsvårdslagen och miljöbalken, och därunder artskyddsförordningen. Det bör bland annat framgå att en planering inte får ske i strid med artskyddsförordningens förbud, liksom att planeringen ska syfta till att motverka framtida konflikter mellan skogsbruket och dessa förbud.

SKOGSÄGARES ATTITYDER TILL EN LANDSKAPSPLAN

En enkätundersökning visade att de flesta privata skogsägare verkar ha en stark värdering av rätten att själva bestämma var avsättningar ska vara belägna. De har även en mycket negativ inställning till eventuella restriktioner i dessa rättigheter. Men resultaten visar också några vägar framåt för en framtida proaktiv skogspolitik, eftersom gemensamt beslutsfattande verkar acceptabelt för en relativt stor minoritet markägare.

Ett proaktivt tillvägagångssätt grundas dock på omfattande och uppdaterade naturinventeringar. Detta kan utgöra ett problem, eftersom resultaten visar på en starkt negativ inställning till återkommande nyckelbiotopsinventeringar. Om ett avgifts-fondssystem skulle genomföras, är det därför viktigt att Skogsstyrelsen tydliggör att höjda krav på bevarande för en enskild skogsägare inte nödvändigtvis skulle innebära en ökad ekonomisk börda.

Miljöforskningsanslaget är en satsning från Naturvårdsverket för att ta in ny kunskap i miljöarbetet. Inom området Grön Infrastruktur finns sex forsknings-satsningar för att ta fram kunskap om hållbara landskap och förvaltningsstrategier. Resultaten blir ett stöd i arbetet att nå miljömålen.

Om projektet

Projektledare

Gabriel Michanek, Uppsala universitet.

Deltagande forskare

Maria Forsberg, Uppsala universitet, Johnny de Jong, SLU, Jörgen Rudolphi, SLU, Anouschka Hof, SLU, Göran Bostedt, Umeå universitet, Astrid Zabel, Bern University of Applied Sciences, Hans Ekvall, SLU.

Projektetid

2016–2019

Läs mer

<http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Forskning/Forskning-for-miljomalen/Pagaende-forskning-for-miljomalen/Forvaltningsstrategier-pa-landskapsniva/Landskapsplanering-ska-framja-biologisk-mangfald>

Projektets hemsida

<https://www.slu.se/centrumbildningar-och-projekt/centrum-for-biologisk-mangfald-cbm/forskning/forskningsprojekt/forskningsprojekt-vid-cbm/landskapsplanering>

Projektrapport

Landskapsplanering av skog för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk (Rapportnr 6909-4, 2019)

Forskarnas rapport, liksom denna sammanfattning, uttrycker nödvändigtvis inte Naturvårdsverkets ställningstagande. Författarna svarar själv för innehållet och anges vid referens till forskningen.

