

Datum
2016-06-20Diariernr
2016/1184Er referens
Lina OskarssonMiljö- och energidepartementet
Rättssekretariatet
103 33 Stockholm

Yttrande angående förslag till svenska bestämmelser för invasiva främmande arter

Skogsstyrelsen har getts möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets förslag till Miljö- och energidepartementet angående svenska bestämmelser för invasiva främmande arter. Förslagen omfattar dels invasiva arter av betydelse för EU, dels invasiva arter av betydelse för Sverige. Skogsstyrelsen avgränsar remissvaret till de artiklar om nationellt invasiva arter vilka bedöms ha störst relevans för skog och skogsbruk i Sverige.

Yttrandet omfattar: I) Sammanfattning; II) Synpunkter på förslag till bestämmelser för nationellt invasiva arter; III) Motiv till Skogsstyrelsens synpunkter; och IV) Skogsstyrelsens ståndpunkter.

I. Sammanfattning

- Om främmande trädslag avsedda för virkesproduktion ska klassas som invasiva i Sverige måste Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tillsammans föreslå till regeringen vilka trädslag som är invasiva. Bedömningen av invasivitet måste vara gedigen och ske utifrån vetenskapliga och socioekonomiska kriterier och i dialog med berörda verksamhetsutövare och intressenter.
- Skogsstyrelsen anser att all skogsodling, både av inhemska och främmande trädslag, ska regleras inom ramen för skogsvårdslagstiftningen. Skogsstyrelsen ska vara ansvarig myndighet för föreskrifter gällande invasiva trädslag.
- Riskbedömning och åtgärdsbeslut om invasiva arter måste hanteras av olika myndigheter, på motsvarande sätt som gäller för växtskadegörare.
- I en nationell lista med invasiva arter ska de arter prioriteras som medför allvarliga problem, utan att tillföra någon som helst nytta, och där en reglering kan ge stor positiv effekt.

II. Synpunkter på nationellt invasiva arter

Inledningsvis ställer sig Skogsstyrelsen frågande till mervärdet av en nationslista för invasiva arter, åtminstone vad gäller virkesproducerande skogsträd. Skogsstyrelsen anser att det är utomordentligt viktigt att dessa ska regleras inom skogsvårdslagstiftningen. Enligt förordning (EU) nr 1143/2014 om invasiva arter är det frivilligt för medlemsstaterna att upprätta en förteckning över nationellt invasiva arter. En nationslista är därmed inte en förutsättning för att reglera invasiva arter.

Skogsstyrelsen anser att det vetenskapliga underlaget att bedöma invasivitet hos främmande skogsträd generellt sett är bristfälligt. En bedömning av invasivitet måste baseras på ett gediget vetenskapligt underlag och även omfatta aspekter på t ex socioekonomi. Vidare ska bedömningen göras av en oberoende part. Om utfallet av en solid bedömning är att det finns invasiva skogsträd, anser Skogsstyrelsen att det tveklöst mest självklara och ändamålsenliga är att dessa hanteras inom skogsvårdslagstiftningen.

Skogsstyrelsen har synpunkter på följande artiklar:

3 § Definition

Skogsstyrelsen stödjer i stort förslaget till definition av invasiva främmande skogsträd¹, men anser att bakgrunden till definitionen behöver revideras (remissen sid 11). Träd som används för virkesproduktion utanför Europa kan vara fruktträd eller parkträd i Sverige. Skogsstyrelsen föreslår därför följande definition för skogsträd som klassas som nationellt eller regionalt invasiva (ändring understruken):

”Invasiva främmande skogsträd är sådana invasiva främmande träd som används för virkesproduktion i Sverige eller inom EU”.

12 § Myndighetsansvar för nationellt invasiva skogsträd

Skogsstyrelsen är starkt kritisk till formuleringen i 12 §. Detta är förordningens enskilt viktigaste artikel för Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen anser att både Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tillsammans ska föreslå till regeringen vilka skogsträd som är invasiva.

Skogsstyrelsen anser att det är av mycket stor vikt att de regeringsbeslut som tas om nationellt invasiva skogsträd får en gedigen skoglig konsekvensbeskrivning, att både det skogliga miljömålet och produktionsmålet analyseras. Det finns goda skäl att anta att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har olika synsätt på skogsträdens invasivitet (se Tabell 1, sid 7), såsom begreppet är tänkt att användas i lagstiftningen. Skogsstyrelsen anser att det finns betydande nackdelar med att komma till tals i frågan först när regeringen, enbart utifrån Naturvårdsverkets underlag, har beslutat om vilka skogsträd som är invasiva. Sannolikt försvåras processen i ett påföljande steg, när myndigheterna ska komma överens om hanteringen av de invasiva skogsträden (enligt 14 §). Dessutom finns en risk att bedömningen av skogsträd inte är tillräckligt

¹ Samma term används i 13 kap. miljöbalken och i förordningen (2002:1086) om utsättning av GMO i miljön.

fullständig och övergripande och därigenom kan leda till önskade konsekvenser för skog och skogsbruk.

Skogsstyrelsen föreslår följande skrivning i 12 §:

”Eventuella förslag angående invasiva skogsträd ska lämnas till regeringen gemensamt av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ska eftersträva att nå samsyn. Om Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen inte kommer överens ska båda myndigheternas synpunkter redovisas till regeringen.”

14-15 §§ Hanteringsförslag och regionalt invasiva skogsträd

Skogsstyrelsen stödjer skrivningarna. Det är viktigt att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har en klar, gemensam bild av innehållet i eventuella nya föreskrifter. På så sätt ökar möjligheten att få genomförbara, rimliga regler med en bra efterlevnad.

41 § Bemyndiganden

Skogsstyrelsens noterar att myndighetens synpunkter till Naturvårdsverket angående samråd om och föreskriftsrätt för invasiva skogsträd inte har omhändertagits ordentligt och inte heller har återgetts korrekt i remissen. I remissen föreslås att Naturvårdsverket får meddela föreskrifter för hur invasiva skogsträd på en nationell förteckning ska hanteras och att Skogsstyrelsen ”ska höras” innan föreskrifter meddelas (se 41 § första stycket 2).

Skogsstyrelsen är starkt kritisk till att enbart höras. Juridiskt sett innebär formuleringen att Naturvårdsverket inte behöver ta någon hänsyn till Skogsstyrelsens synpunkter. Formuleringen ”ska höras” är dessutom svagare än den i 14 §. Skogsstyrelsen anser att formuleringarna i 14 § ska gälla.

Skogsstyrelsen föreslår därför följande tillägg (understruket) i 41 § första stycket 2:

... ”föreskrifter om hur arter som finns på den nationella förteckningen över invasiva främmande arter ska hanteras med undantag för nationellt och regionalt invasiva främmande skogsträd avsedda för virkesproduktion, där Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter”.

Om Skogsstyrelsen får detta bemyndigande behöver inte regler för invasiva främmande trädslag delas upp mellan två myndigheter och mellan olika lagstiftningar. Med tanke bl. a på att skogsvårdslagen är sekundär i förhållande till annan lagstiftning är en sådan uppdelning överhuvudtaget inte önskvärd, vare sig ur ett skogligt eller administrativt perspektiv.

III. Motiv för Skogsstyrelsens synpunkter

Skogsodling

I Sverige finns 23,2 miljoner hektar produktiv skogsmark vilket omfattar cirka 56 % av den totala landarealen. Årligen föryngras cirka 200 000 hektar skogsmark, varav 2 000 - 7 000 hektar under de senaste 15 åren har föryngrats med främmande trädslag, i huvudsak contortatall.

Det finns flera motiv till att använda främmande trädslag. Bland annat innebär klimatförändringarna ökade problem med skador av storm, insekter och svampar vid odling av odla inhemska skogsträd, särskilt i södra Sverige. Främmande trädslag kan erbjuda skogsägare ett alternativ på vissa marker. Utan dessa alternativ kan skogarna bli glesa, få en lägre kolinbindning och produktion av biobränsle, timmer och massaved. Detta kan leda till negativa konsekvenser för klimatmål, markägarens ekonomi och möjligheten att utveckla en växande bioekonomi med fler arbeten i hela landet.

Ansvarig myndighet

Skogsstyrelsen ska vara den myndighet som ansvarar för invasiva skogsträd i Sverige och regionalt. Uppgiften ligger väl i linje med myndighetens instruktion och kopplar mycket tätt med övrig verksamhet.

Skogsstyrelsen följer skogarnas och skogsbrukets utveckling i enlighet med sektorsansvaret, bl. a ansvarar Skogsstyrelsen för att följa upp och utvärdera miljökvalitetsmålet Levande skogar. En precisering i Levande skogar är att främmande arter och genotyper inte ska hota skogens biologiska mångfald.

Skogsstyrelsens lokala förankring med medarbetare vid ca 100 kontor spridda över hela landet är en viktig förutsättning för myndighetens operativa fältverksamhet, tillsyn och rådgivning till skogsägare. Som sektorsmyndighet har Skogsstyrelsen en hög kompetens och ett brett nationellt, regionalt och lokalt kontaktnät inom skogssektorn.

Lagstiftning

Skogsstyrelsen anser att det både är en självklarhet och avsevärt mer logiskt, för myndigheten och för berörda skogliga aktörer, att Skogsstyrelsen har ett samlat ansvar för regler som rör skogsodling med främmande trädslag.

Skogsvårdslagstiftningen innehåller regler för användning av och handel med skogsodlingsmaterial. Vissa regler omfattar främmande trädslag och för contortatall finns en rad särregler.

Skogsstyrelsen fick 2010 ett regeringsuppdrag att se över lagstiftningen för främmande trädslag. Av utredningen framgår att användning av främmande trädslag handlar om att värdera möjligheter och risker. Skogsbruket bör ges möjlighet att använda främmande trädslag för att utnyttja möjligheter till ökad virkesproduktion och bättre kunna sprida risker i samband med klimatförändringar och angrepp av skadegörare. Lagstiftningen bör reglera ekologiska risker, t ex genom förbud att använda främmande trädslag nära skyddade områden. Åtgärderna kan motverka en oönskad fröspridning och minska negativa effekter på biologisk mångfald, ekosystemtjänster och sociala värden.

Regelverket för främmande trädslag är alltså oförändrat. Behovet att anpassa reglerna kvarstår, inte eftersom Skogsstyrelsen bedömer att främmande trädslag är invasiva, utan då det saknas tillräcklig kunskap om och erfarenhet av hur dessa skogsträd fungerar i svensk natur.

IV. Skogsstyrelsens ståndpunkter

Även då konsekvensutredningen är preliminär anser Skogsstyrelsen att den har brister, i synnerhet då nationslistan även är aktuell för arter som brukas. Att anta en ny förordning som beskriver ett övergripande ramverk för t ex myndigheternas olika ansvarsområden, kräver en mer solid analys. De skogliga konsekvenserna av en nationslista behöver belysas bättre redan nu. Skogsstyrelsen har följande ståndpunkter:

- *Naturvårdsverket ska inte vara ansvarig myndighet både för att bedöma och hantera risker med invasiva arter. Riskbedömningar blir sannolikt mer opartiska och av en högre kvalitet om de skiljs från riskhantering (jfr med växtskyddsområdet där Jordbruksverket är riskhanterare och SLU riskvärderare).*
- *I en nationslista ska tydligt invasiva arter prioriteras vilka medför de allvarligaste problemen för Sverige, där det inte finns någon som helst nytta med arten och där en reglering har störst positiv effekt. Virkesproducerande skogsträd ska därför inte omfattas av listan. Fokus ska vara att förhindra introduktion av invasiva arter som ännu inte finns, eller endast i en begränsad utsträckning finns i Sverige.*
- *Utgångspunkten för att bedöma invasivitet måste baseras på ett gediget och vetenskapligt grundat underlag. Underlaget måste därför vara av avsevärt bättre kvalitet än det som ligger till grund för listningen av invasiva skogsträd i dataportalen NOBANIS (Tabell 1). För arter som brukas, t ex skogsträd, är det centralt att även bedöma socioekonomiska aspekter.*
- *Naturvårdsverket måste säkerställa att arbetet med nationslistan genomförs med hög transparens och god samarbetsvilja. Därför måste arbetsformer utformas så att information till och synpunkter från skogsbruket inhämtas och värderas av berörda myndigheter inför eventuella riskbedömningar av och åtgärdsförslag för invasiva främmande trädslag.*

Sammanfattningsvis poängterar Skogsstyrelsen att det är mycket angeläget att frågan om invasiva skogsträd hamnar rätt inför beslut om ett nationellt regelverk, som ska komplettera förordning (EU) nr 1143/2014. Frågor om nationellt och regionalt invasiva skogsträd måste genom hela processen hanteras i samråd mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. På så sätt säkerställs en genomarbetad analys av och ett brett perspektiv på invasiva skogsträd, vilket är motiverat med tanke på myndigheternas olika uppdrag och kompetensområden.

I ärendet har generaldirektören Herman Sundqvist beslutat och skogsgenetikern Sanna Black-Samuelsson varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också deltagit avdelningschefen Göran Rune, enhetschefen Peter Blombäck, verksjuristen Pernilla Granath Limstrand, skogsskötselspecialisten Jonas Bergquist och skogsskadespecialisten och ekologen Gunnar Isacsson.

Herman Sundqvist

Sanna Black-Samuelsson

Kopia till

Registrator, Skogsstyrelsen

Dan Rydberg, Skogsstyrelsen

Magnus Viklund, Skogsstyrelsen

Emilie Molin, Näringsdepartementet

Ingeborg Bromée, Näringsdepartementet

Pär-Olof Stål, Näringsdepartementet

Tabell 1. Sammanställning av uppgifter från Naturvårdsverkets webbplats NOBANIS² om invasivitet hos främmande trädslag i Sverige.

Artens påverkan i Sverige och om trädslaget har bedömts som invasivt eller potentiellt invasivt i andra Nordeuropeiska länder som rapporterar in data till NOBANIS.

Listan på invasiva skogsträd kan vara ofullständig

Svenskt namn	Invasiv i Sverige	Påverkan i Sverige	Invasiv (I) eller potentiellt invasiv (PI) i Nordeuropa	Information uppdaterad
Asp ³	Ja	Genetisk: risk för genflöde till inhemsk asp	-	2010
Contortatall	Ja	Konkurrens, abiotiska förändringar, socioekonomiskt (rekreation)	I: Danmark PI: Irland, Island, Norge	2009
Douglasgran	Inte bedömd	Okänd	PI: Litauen, Österrike	2011
Europeisk lärk	Ja	Konkurrens	Norge	2014
Gran ⁴	Ja	Genetisk pga. storskalig införsel och import av material	-	2010
Silvergran	Ja	Konkurrens	I: Norge	2014
Sitkagran	Ja	Konkurrens. Socioekonomiskt, kan hämma rekreation	I: Norge PI: Irland	2013
Svarttall	Potentiellt	Okänd	-	2011
Tysklönn	Ja	Konkurrens	I: Litauen, Norge PI: Finland, Holland, Irland	2014

² Sökning t ex. på invasiva barrträd i NOBANIS: <https://www.nobanis.org/search-alien-species/?SpeciesQuery=&Page=1&SelectedHabitat=11&SelectedLifeForm=3&SelectedCountries=SE>

³ Avser *Populus spp.*, undantaget *P. tremula* (asp), samt artificiella hybrider mellan *Populus spp.*

⁴ Den planerade nationslistan gäller enbart invasiva främmande arter. Således är gran inte aktuell för nationslistan även då Naturvårdsverket klassar trädslaget som invasivt på genotypnivå.