

Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## **Yttrande över Miljömålsberedningens betänkande Etappmål i miljömålssystemet (SOU 2011:34) samt Naturvårdsverkets rapport Miljömålen på ny grund (rapport 6420) M2011/1516/Ma**

*Skogsindustrierna är massa-, pappers- och den trämekaniska industrins bransch- och arbetsgivarorganisation och företräder ett drygt 50-tal massa- och papperstillverkare inom 25 företag/koncerner och ca 140 sågverk i ca 70 företag/koncerner. Värdet av exporterade skogsindustriprodukter uppgick 2010 till 129 miljarder kr.*

### **Sammanfattning**

Skogsindustrierna lämnar i detta yttrande inledningsvis synpunkter av generellt art på de båda remitterade utredningarna. Därefter lämnas mer detaljerade synpunkter på de föreslagna preciseringar och etappmål som exklusivt berör skogsbruk och skogsindustri.

Sammanfattningsvis anser Skogsindustrierna att:

- Ett tydligt och enkelt miljömålssystem är till gagn för miljöarbetet
- Förslaget till preciseringar måste omarbetas. Antalet preciseringar inkluderande innebörd/förtydliganden är alldeles för stort och skulle göra systemet ogenomträngligt. Likaså måste likformigheten i preciseringarna ökas.
- Flera av de föreslagna preciseringarna under Levande skogar, Myllrande våtmark och Ett rikt växt- och djurliv måste omformuleras då de inte rimliga att nå och/eller otydligt formulerade.
- Ekonomiska styrmedel för luftföroreningar från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön ska ej utredas då styrmedel för transportsektorn bör vara globala.
- Avgiften för utsläpp av kväveoxider från industrianläggningar bör avskaffas och någon utredning om höjning och utvidgning inte tillsätts.

### **Allmänna synpunkter på betänkandet och rapporten**

Skogsindustrierna har sedan miljömålen tillkomst bejakat dem som en struktur för det nationella miljöarbetet men samtidigt framhållit att det finns brister i systemet. Vi välkomnade därför de förändringar som infördes genom propositionen "Svenska miljömål – för ett effektivare miljömålssystem" då vi bedömde att de skulle leda till en mer realistisk syn på målen, ett enklare och tydligare system och ett ökat samarbete med näringslivet.

Dialogen mellan Miljömålsberedningen och näringslivet känns konstruktiv och är ett steg i rätt riktning. Skogsindustrierna finner det beklagligt att inte samma utbyte har skett vad gäller Naturvårdsverkets arbete med översynen av miljö kvalitetsmålen preciseringar.

Tydlighet och enkelhet i miljömålssystemet är en viktig faktor för framgång. Systemet består numera av generationsmål, miljö kvalitetsmål med preciseringar och etappmål. Även om det är många begrepp för den enskilde verksamhetsutövaren att hålla isär så fyller de sin funktion. Det förutsätter dock att skillnaden mellan begreppen och dess funktion tydligt framgår och stringent efterlevs vid formuleringarna. Så har inte skett i de presenterade förslagen.

Miljömålen preciseringar är viktiga – de ska ange vilken miljö kvalitet som ska nås och utgör således en bas i systemet. Skogsindustrierna anser därför att Naturvårdsverkets översyn av preciseringarna skulle ha getts mer tid och utförts innan förslag till etappmål presenterades. Det är olyckligt att förslagen till preciseringar tagits fram utan förankring politiskt eller med berörda näringar. I den samverkansgrupp som Naturvårdsverket knutit till sig saknades helt representanter för skogsbruket som är en av de viktigaste aktörerna för att klara miljö målen.

Arbetet har nu resulterat i ett förslag bestående av nästan hundra preciseringar till de 15 miljö mål som ingår i uppdraget. Detta kan jämföras med klimatmålet där det finns en precisering. Många av de föreslagna preciseringarna utgörs dessutom av tidigare delmål – i vissa fall delmål som tidigare bedömts vara orimliga att nå

Skogsindustrierna anser att förslaget till preciseringar måste genomarbetas i syfte att minska antalet preciseringar, öka likformigheten samt tillse att de verkligen på ett vetenskapligt sätt beskriver den miljö kvalitet som ska nås. I annat fall blir systemet en ogenomtränglig byråkratisk produkt som inte gagnar miljö arbetet. Det stora antalet föreslagna preciseringar är ett steg i fel riktning vad gäller ökad effektivitet och medvetenhet om miljö målssystemet.

Skogsindustrierna anser också att antalet etappmål måste hållas på en rimlig nivå. Det är viktigt att samordning sker mellan Miljö värdsberedningens nuvarande förslag och kommande förslag från myndigheter och etappmål som blir resultat av strategiarbetena. Skogsindustrierna bejakar Miljö målsberedningens avsikt att endast föreslå etappmål där det finns underlag som innehåller samhälls-ekonomiska konsekvensbedömningar men kan samtidigt inte avgöra om så är fallet vad gäller föreslagna mål. Vi finner också de kriterier som miljö målsberedningen ställt upp för etappmålen vara relevanta.

## Synpunkter på föreslagna preciseringar

### Bara naturlig försurning

#### *Påverkan genom skogsbruk*

Preciseringen bör strykas eller helt formuleras om. Kunskapsläget är idag begränsat och vi vet alltför lite om vilken försurande inverkan skogsbruket verkligen har vilket gör preciseringen närmast omöjlig att följa upp.

### Myllrande våtmarker

#### *Våtmarkers ekosystemtjänster*

Preciseringen är bra men formuleringen "genom att ytterligare utdikning inte sker" bör strykas från den sista strecksatsen då det i stora delar av landet är tillåtet att dika efter tillståndsprövning.

#### *Våtmarkernas biologiska mångfald*

Preciseringen bör omformuleras. Det är inte realistiskt att alla naturtyper och arter ska ha god bevarandestatus, det kan möjligen gälla bjälklagsarter.

Likaså bör förtydligandena "Noggranna riskvärderingar föregår tillstånd till introduktion av främmande arter och genetiskt modifierade organismer" samt "Identifiering, riskanalys och kontroll av potentiella spridningsvägar genomförs, liksom informationsinsatser inom relevanta sektorer" utgå eftersom detta är åtgärdsförslag och inte beskriver ett miljötillstånd.

#### *Hållbart nyttjande och hänsyn till våtmarker*

Preciseringen bör förkortas till "Mänskliga verksamheter sker med hänsyn så att våtmarker och deras viktiga ekosystemtjänster värnas" eftersom det är effekten och inte typen av verksamhet som bör vara avgörande.

### Levande skogar

Skogsindustrierna anser att såväl antalet preciseringar som antalet områden för preciseringar är allt för omfattande. Det skapar en målstruktur som är svår att överblicka och står i strid med önskad tydlighet och enkelhet. Risken ökar också för att målen går in i varandra, målkonflikterna uppstår och att uppföljningen försvåras. Skogsbruket berörs dessutom av andra mål än Levande skogar. Antalet preciseringar och förtydliganden måste således minskas. Likaså bör antalet områden reduceras - förslagsvis till områden med fokus på viktiga funktioner som samhället har behov av såsom markens produktionsförmåga, biologisk mångfald, klimat, vatten och rekreation.

Föreslagna preciseringar innehåller uttryck med oklar innebörd. Någon form av ordlista bör läggas till preciseringarna som förklarar innebörden av nyckelbegrepp alternativt att de förklaras i texterna så att mottagarna förstår innebörden.

#### *Skydd och bevarande av biologisk mångfald*

Skogsindustrierna föreslår att området benämns ”Biologisk mångfald” och att relevanta delar av områdena ”Hänsynsfullt brukande”, ”Främmande arter och genetiskt modifierade organismer” samt ”Främjande, restaurering och nyskapande av naturvärden” förs hit. Tillhörande preciseringar bör arbetas in i de övergripande formuleringarna eller i förekommande fall i strecksatserna.

En precisering som innebär att den biologiska mångfalden ska bevaras i samtliga naturgeografiska regioner är inte realistisk. Det ställer Levande Skogar i en särställning bland miljömålen eftersom motsvarande precisering inte finns i de andra miljömålen. Jämför exempelvis med Ett rikt odlingslandskap där preciseringen lyder ”Den biologiska mångfalden är rik och har god förmåga att ge ekosystemtjänster...”. Skogsindustrierna föreslår att preciseringen för biologisk mångfald formuleras likartat i samtliga miljömål.

#### *Hänsynsfullt brukande*

Skogsindustrierna föreslår att preciseringarna förs till ”Skydd och bevarande av biologisk mångfald”. Den andra strecksatsen ”Skogsbrukets bidrag till motverkad klimatförändring skadar inte skogens biologiska mångfald” bör utgå. Den ger intryck av att klimatarbetet ska prioriteras ner vilket är mycket olyckligt. Istället bör en ny precisering om motverkad klimatförändring införas.

#### *Främjande, restaurering och nyskapande av naturvärden*

Skogsindustrierna föreslår att området stryks. De delar som avser biologisk mångfald förs till detta område.

#### *Främmande arter och genetiskt modifierade organismer*

Skogsindustrierna anser att preciseringarna inom detta område bör ingå i ”Skydd och bevarande av biologisk mångfald” eftersom området enbart avser eventuella effekter på biologisk mångfald.

Skogsindustrierna anser inte att det finns skäl att i nuläget inkludera genmodifierade organismer i preciseringen. I det boreala skogsbruket ligger detta mycket långt fram i tiden. Preciseringen bör strykas.

#### *Bevarande och främjande av kulturarvet*

Skogsindustrierna anser att preciseringen : ”... så att spåren efter människans historiska nyttjande och vistelse bevaras och förstärks” ... inte är en realistisk ambitionsnivå. Samhället kommer inte heller ha resurser att synliggöra, bevara och förstärka samtliga kulturmiljövärden. Preciseringen bör strykas.

#### *Bevarande och främjande av vattnets och våtmarkers kvalitet och ekologiska funktion*

Preciseringen bör strykas och aspekterna tas in i målen Levande sjöar och vattendrag respektive Myllrande våtmarker.

Funktionella skyddszoner är ett begrepp som används allmänt men som saknar tydlig definition. Om minsta vattendrag avses så innebär det orimliga begränsningar för skogsbruket. Begreppet måste definieras för att det ska gå att ta ställning till preciseringen.

#### *Främjande av hälsa och rekreation*

Skog som en källa till rekreation är viktig. Samtidigt varierar synpunkterna på hur skogsbruket påverkar dessa rekreativvärden. Jägare, svampplockare, orienterare, vandrare söker olika upplevelser. I de allra flesta fall sker skogsbrukandet parallellt med upplevelser inom ramen för upplåtelse eller allemansrätten. Skogsbruk med t.ex. ett omfattande och underhållet skogsbilvägnät är en förutsättning för de flesta av dessa aktiviteter. Tätortsnära skogsbruk kan dock ställa särskilda krav.

Preciseringen bör förkortas till ” Människors hälsa främjas genom att attraktiva skogar för rekreation och friluftsliv värnas”. Det är ett helt orimligt krav på markägaren att alltid förvalta attraktiva områden så att de sociala värdena stärks.

### **Ett rikt växt och djurliv**

#### *Hejdad förlust av biologisk mångfald*

Skogsindustrierna ifrågasätter realismen i preciseringarna. En huvudprincip i miljömålsarbetet är ju att målen ska vara möjliga att uppnå. Därför är det särskilt olämpligt att ange att inga arter klassas som hotade pga populationsminskning eller liten population. Vissa arter är hotade för att de är naturligt sällsynta och riskerar slumpvisa lokala utdöenden, för andra försämras situationen på grund av faktorer vi inte kan påverka.

#### *Främmande arter och genetiskt modifierade arter*

Skogsindustrierna anser att man bör stryka meningarna "Noggranna riskvärderingar föregår tillstånd till introduktion av främmande arter och genetiskt modifierade organismer" samt "Identifiering, riskanalys och kontroll av potentiella spridningsvägar genomförs, liksom informationsinsatser inom relevanta sektorer" eftersom detta är åtgärder i alltför detaljerad nivå och inte beskriver ett miljötilstånd.

#### *Hänsyn inom jakt och fiske*

Skogsindustrierna föreslår att preciseringens rubrik ändras till "Hållbara vilt- och fiskstammar". I Sverige är stora klövviltstammar ett större problem för den biologiska mångfalden än överutnyttjande av viltet.

#### *Restaurering av naturtyper*

I preciseringen bör ordet väsentligt tas bort eftersom det ger intryck av att förutsättningarna för ekosystemtjänster är betydligt sämre än de faktiskt är.

## **Synpunkter på föreslagna etappmål**

### **Frisk luft**

#### *Utsläpp från sjöfarten*

Skogsindustrierna avstyrker en utredning om ekonomiska styrmedel för luftföroreningar från sjöfarten i Östersjön och Nordsjön. Ett sådant styrmedel skulle oundvikligen leda till ökade kostnader för starkt exportinriktade branscher såsom skogsindustrin. Styrmedel för transportsektorn måste vara utformade från ett konkurrensneutralt globalt perspektiv där såväl företagets kostnader som energikostnader vägs in. Inverkan på andra transportslag och den totala belastningen på industrin är också viktiga aspekter.

Skogsindustrin skulle drabbas av orimliga kostnader om inte IMO:s antagna svavelregler för sjöfarten i Östersjön och Nordsjön ändras och välkomnar därför Sveriges ställningstagande att ändra tidpunkten för ikraftträdandet.

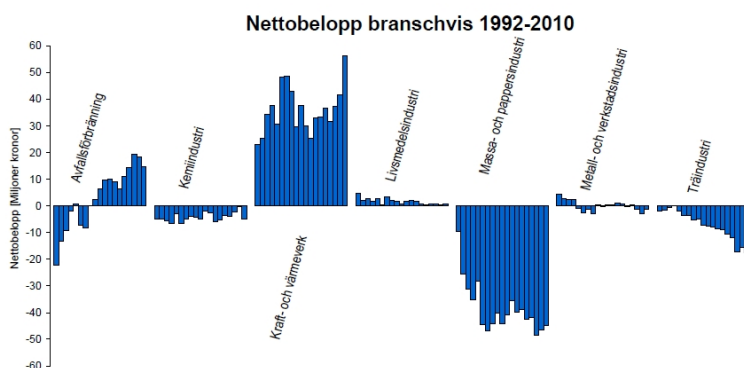
#### *Utsläpp från industrianläggningar*

Skogsindustrierna anser att systemet med avgifter för utsläpp av kväveoxider ska avskaffas och avstyrker därmed en utredning om höjning respektive utvidgning.

Det finns inga skäl att reglera utsläpp genom dubbla styrmedel. Utsläppen från samtliga källor - såväl energipannor som processenheter - vid skogsindustriell tillverkning regleras med begränsningsvärden baserade på bästa teknik i tillståndsbesluten. Det inom EU nyligen antagna Industridirektivet (IED) kommer

ännu tydligare än idag kräva att utsläppsnivåer som nås vid tillämpning av bästa teknik ska gälla som bindande begränsningsvärden. Massa- och pappersindustrins så kallade BAT- slutsatser kommer att publiceras år 2013. Utsläppen från energipannor med en effekt större än 50 MW regleras dessutom genom det skärpta LCP- direktivet (som nu ingår i IED).

Avgiftssystemet har av naturliga skäl - se ovan - sedan länge tappat sin styrförmåga för skogsindustrins pannor. Större del av skogsindustrins pannor är nettobetalar vilket innebär att medel omfördelas från internationellt konkurrensutsatt industri till kraft- och värmesektorn (se figur från Naturvårdsverkets redovisning av kväveoxidavgiften 2011).



Figur 6: Nettobelopp branschvis åren 1992-2010 (stigande åt höger)

Källa: Naturvårdsverket 2011

### *Utsläpp från vägtrafik och arbetsmaskiner*

Skogsindustrierna vill framhålla att det i arbetet med att skapa ett etappmål för arbetsmaskiner och vägtrafiken måste vägas in att eventuella styrmedel inte ska snedvrیدا konkurrenskraften för exportindustrin. Det bör också beaktas att en successiv prestandahöjning av arbetsmaskiner sker genom naturligt utbyte av äldre maskiner.

Skogsindustrierna har tidigare framfört att effekterna av en eventuell kilometerskatt för tunga fordon kraftigt skulle fördyra branschens transporter och vara verkningslös som medel för att påverka valet av transportslag för branschens virkestransporter då alternativ till lastbilen saknas.

### *Kommunernas möjlighet att ingripa mot luftföroreningar*

Skogsindustrierna har inga synpunkter på kommunernas möjlighet att införa miljözoner så länge inte zonerna inkluderar Europavägarna. Skogsindustrierna tillstyrker förslaget om sänkning av energiskatten på elektricitet för fartyg som ligger i hamn. Åtgärden har stora positiva miljöeffekter för människor och närmiljö, dessutom minskar bullret avsevärt. Att sänka elskatten

för landström till dess miniminivå, är ett mycket bra sätt att skapa incitament för att fler hamnar och fartyg ska använda sig av tekniken.

## **Avfall**

### *Återvinning av icke-farligt bygg- och rivningsavfall*

Skogsindustrierna finner det ytterst olyckligt att målet för återvinning av bygg- och rivningsavfall i EUs avfallsdirektiv inte inkluderar energiutvinning (vilket det gjorde i den svenska översättningen). I Sverige används jämfört med i andra europeiska länder mycket trä inom byggsektorn. Det träavfall som uppkommer vid bygg- och rivningsarbeten sorteras idag ut och används som biobränsle. Detta är ur resurs- och klimatsynpunkt ett effektivt sätt att nyttja materialet. Eventuella krav på materialåtervinning av träavfall vore en resurs- och miljömässig förlust. Sverige bör – om vi inte klarar målet utan inkludering av energiåtervinning – lyfta denna fråga i syfte att få till en ändring.

### *Återvinning av papper*

Returpapper är en viktig råvara för skogsindustrin och återvinningen är hög bland annat tack vare införandet av producentansvaret. År 2009 materialutnyttjades 77% av allt papper som omfattas av producentansvaret. För tidningar och trycksaker var andelen 91 %, för pappersförpackningar 74 % och för kontorspapper 72 %. Detta överstiger de mål som satts i regelverken.

Skogsindustrierna ser inte att det finns ytterligare kvarvarande stora kvantiteter som är ekonomiskt rimliga att samla in för materialåtervinning och finner därmed inte att det finns skäl att föreslå nya mål. Eftersom returpapper är en viktig råvara så insamlas så mycket som möjligt oavsett uppsatta mål. Branschen gör t ex stora ansträngningar för att förhindra att papper hamnar i husavfallsavfallet i stället för att lämnas till materialåtervinning. En förutsättning för att den höga materialåtervinningsnivån ska kunna bibehållas är dock att producentansvaret förblir hos producenterna. I annat fall finns det risk för att värdefull råvara används som bränsle.

## **Biologisk mångfald**

### *Etappmål om hotade arter och naturtyper*

Etappmålet bör omformuleras då det riskerar att tolkas som att det handlar om genomförande av befintliga åtgärdsprogram. De befintliga åtgärdsprogrammen innehåller i många fall åtgärder som innebär områdesskydd. Etappmålet kan tolkas som att sådant områdesskydd måste genomföras om det inte redan är befintligt. Detta är sannolikt inte Miljömålsberedningens avsikt.

Skogsindustrierna anser att eventuella etappmål som innebär utökad områdesskydd bör utarbetas inom strategin för långsiktigt hållbar markanvändning. De



åtgärdsprogram som tagits fram har inte förankrats på ett sådant sätt att de ensamma kan utgöra grund för nya ställningstaganden om områdesskydd.

#### *Överutnyttjande av arter*

Etappmålet bör ges en vidare innebörd – t.ex. ”Hållbar vilt- och fiskeförvaltning”. Ett sådant etappmål bör, förutom att behandla överutnyttjande, även behandla viltförvaltning som leder till för stora viltstammar, vilket kan få negativa effekter för den biologiska mångfalden och ekosystemen. I svenska landmiljöer är detta ett större bekymmer än överutnyttjande. Ett exempel är för stora stammar av älg som leder till kraftigt minskad föryngring av biologiskt viktiga arter som asp, sälg och vissa ädellövträd. Samtidigt leder det till att skogsmark planteras med trädslag som inte är anpassade till ståndorten, främst att gran planteras på marker som annars vore lämpligast för tall eller lövträd. Dessa indirekta effekter kan få betydande negativa effekter för ekosystemen och den biologiska mångfalden.

Stockholm den 26 september 2011

SKOGSINDUSTRIERNA

Mårten Larsson  
Skogsdirektör

Christina Wiklund  
Miljödirektör