

Statlig skog och skyddad mark

Beskrivning av statens skogsmark

Del 1

Betänkande av Statskogsutredningen

Stockholm 2002



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2002:40

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29
www.regeringen.se/propositioner/sou/pdf/remiss.pdf

Omslag och illustrationer: Ann-Christin Reybekiel

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2002

ISBN 91-38-21674-4
ISSN 0375-250X

Innehåll

Del 1

Till Statsrådet och chefen för Näringsdepartementet	5
Björn Rosengren	
Sammanfattning.....	7
Kap. 1 Inledning.....	13
1.1 Utredningens uppdrag	13
1.2 Disposition av betänkandet	15
Kap. 2 Utredningens arbete	17
2.1 Statliga skogsförvaltare	18
Kap. 3 Statens skogar genom tiderna	21
3.1 Skogsmarkens värde ökar	22
3.2 En uthållig och planmässig skötsel.....	22
3.3 Domänverket.....	23
3.4 AssiDomän AB.....	25
3.5 Sveaskog AB	25
3.6 Naturskyddad mark.....	26
Kap. 4 Skog och skyddad mark i andra länder	31
4.1 Förvaltning i olika länder.....	32
4.2 Markförvärv för naturskydd.....	35
4.3 Former för konflikthantering.....	35
Kap. 5 Svenska folkets skog.....	37
5.1 Opinionsundersökning	37
5.2 Kvinnor i skogen	38
5.3 Synpunkter till utredningen.....	39
5.4 Lokal förankring.....	40
Kap. 6 Skogens många värden	43
6.1. Skogen, industrin och sysselsättningen	44
6.2 Skogen och rennäringen	47
6.3 Biologisk mångfald.....	48
6.4 Kulturmiljö	49
6.5 Rekreation, friluftsliv och turism.....	50
6.6 Markupplåtelse.....	52
6.7 Skogens samhällsekonomiska nytta.....	52
6.8 Skogens samhällsekonomiska värde	54
Kap. 7 Varför staten äger skogsmark	57
7.1 Visionen om mångbruk är gammal.....	57
7.2 Skogsmark i myndighetsförvaltning.....	58

	7.3 Statsskogsutredningens direktiv.....	59
Kap. 8	Skogsmarkens skötsel och virkesuttag.....	61
	8.1 Skogsbruk.....	61
	8.2 Planering för biologisk mångfald och mångbruk.....	62
	8.3 Målklassning och ekologiska bokslut.....	63
	8.4 Virkesuttag.....	64
Kap. 9	Nationalparker och naturreservat.....	67
	9.1 Statens förvaltningsansvar.....	68
	9.2 Bildande av områdesskydd.....	68
	9.3 Enkät till markägare.....	69
	9.4 Ökad efterfrågan av bytesmark.....	70
	9.5 Skötsel förvaltning.....	71
	9.6 Skötselanslag från Naturvårdsverket.....	71
	9.7 Tillsyn av områdesskyddet.....	72
Kap. 10	Förvaltning av statlig skog och skyddad mark.....	75
	10.1 De statliga förvaltarna.....	75
	10.2 Statliga förvaltares effektivitet.....	78
Kap. 11	Värdering av skogsmark.....	91
	11.1 Kommersiella värden.....	91
	11.2 Skogsmarkens avkastningsvärde.....	93
	11.3 Skogsmark för annat än virkesproduktion.....	95
Kap. 12	Redovisning av statliga skogsförvaltare.....	97
	12.1 Kommentarer till redovisningarna.....	97
	12.2 Redovisning av förvaltare.....	100
	12.3 Sveaskog AB.....	101
	12.4 AssiDomän AB.....	110
	12.5 Statens fastighetsverk (SFV).....	119
	12.6 Fortifikationsverket.....	137
	12.7 Naturvårdsverket.....	143
	12.8 AB Göta kanalbolag.....	149
	12.9 Akademiska Hus AB.....	153
	12.10 Loussavaara-Kiirunavaara AB (LKAB).....	156
	12.11 Luftfartsverket.....	158
	12.12 Skogsvårdsorganisationen (SVO).....	162
	12.13 Specialfastigheter i Sverige AB.....	177
	12.14 Statens jordbruksverk/Jordfonden.....	180
	12.15 Statens järnvägar.....	182
	12.16 Svenska Kraftnät.....	183
	12.17 Svenska Skogsplantor AB.....	185
	12.18 Sveriges geologiska undersökning (SGU).....	187
	12.19 Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).....	188
	12.20 Vasakronan AB.....	191
	12.21 Vasallen AB.....	194
	12.22 Vattenfall AB.....	198
	12.23 Vägverket.....	201
Kap. 13	Redovisning per län.....	203
	Ordförklaringar.....	251
	Statens offentliga utredningar 2002.....	257

Del 2

Kap. 14	Överväganden om föredömlig förvaltning.....	5
Kap. 15	Förslag till ny organisaiton.....	13
	15.1 Skogsmark i den nya organisationen	13
	15.2 Överväganden för områdesskydd	14
	15.3 Mer mark för rekreation och friluftsliv.....	15
	15.4 Presentation av förslagen.....	16
	15.5 Roller i en ny organisation.....	17
	15.6 Klassificering av statens skogsmarker.....	18
	15.7 Omklassificering av mark.....	20
	15.8 Avvägningar om verksamhetsform	22
	15.9 Affärsmässighet.....	22
	15.10 Kvalitetsverktyg.....	23
	15.11 Ansvars- och rollfördelning.....	24
	15.12 Förbättringspotentialer	26
	15.13 Förslag till ny organisationsstruktur.....	28
Kap. 16	Överväganden om förslag till ny organisation	33
Kap. 17	Förslag 1: En ny myndighet.....	37
	17.1 Ett nytt Domänverk	39
	17.2 De nya Domänverkets markinnehav	40
	17.3 Överväganden om aktiebolag	42
	17.4 Nationalparker och naturreservat	44
	17.5 Framtida köp och försäljning av mark.....	46
	17.6 Styrning av det nya Domänverket	47
	17.7 Mål och riktlinjer för det nya Domänverket	50
	17.8 Myndighetens organisation.....	52
	17.9 Genomförande.....	57
	17.10 Ändringar i myndighetsinstruktioner	61
Kap. 18	Förslag 2: En mindre myndighet och Sveaskog AB..	63
	18.1 Ett övergångsförslag.....	64
	18.2 Skogsmarkens fördelning	65
	18.3 Organisation	66
	18.4 Nationalparker och naturreservat	68
	18.5 Markinköp	68
	18.6 Styrning, policy och ambitionsnivåer.....	69
Kap. 19	Förslag 3: Nuvarande struktur behålls	71
	19.1 Skogsbrukets affärsmässighet ökar	71
	19.2 Förslag till förändringar	73
	19.3 Ändringar till följd av Förslag 3	74

Särskilt yttrande av sakkunniga Christer Berggren och

Monica Lundberg	75
Särskilt yttrande av sakkunnig Peter Westman.....	79
Bilaga 1	81
Bilaga 2	89
Bilaga 3	167
Bilaga 4	203
Bilaga 5	225
Bilaga 6	247
Bilaga 7	257
Bilaga 8	293
Bilaga 9	321
Bilaga 10.....	339
Bilaga 11.....	347
Statens offentliga utredningar 2002	353

Till Statsrådet och chefen för Näringsdepartementet Björn Rosengren

Regeringen beslutade den 21 september 2000 att bemyndiga chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att inventera all skogsmark som ägs direkt av staten eller via ett helägt statligt aktiebolag samt att lägga fram förslag till en mer effektiv förvaltning av statens totala skogsinnehav.

Inriktningen för utredarens arbete skulle vara att pröva om ansvar för förvaltning av statens skogar kan inordnas i en ny myndighet för att därigenom åstadkomma ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer, så att staten på allra bästa sätt kan sköta sina skogar ur både miljö- och produktionssynpunkt.

Regeringen förordnade stiftsjägmästare Åsa Tham som särskild utredare den 1 mars 2001.

Sakkunniga i utredningen har sedan den 17 april 2001 varit departementssekreterare Christer Berggren, Näringsdepartementet, Olof Johansson, ekolog och Bertil Wrethag, VD för ABB Support AB.

Som sakkunniga förordnades genom beslut den 22 maj 2001 kansliråd Monica Lundberg, Finansdepartementet och departementsråd Peter Westman, Miljödepartementet.

Ann-Marie Lidmark har sedan den 17 april 2001 tjänstgjort som huvudsekreterare i utredningen. Nilla Thomson tjänstgjorde som biträdande sekreterare i utredningen 9 april–15 juli 2001. Carl-Johan Hjalme tjänstgjorde som biträdande sekreterare i utredningen 17 april–31 december 2001. Karin Östberg har tjänstgjort som biträdande sekreterare i utredningen sedan den 14 augusti 2001. Ann-Kristin Myrman har tjänstgjort som biträdande sekreterare i utredningen sedan den 15 februari 2002. Assistent i utredningen har varit Anita Olsson.

Utredningen har haft en referensgrupp med representanter från berörda departement som kontinuerligt lämnat synpunkter.

Utredningen antog namnet Statsskogsutredningen och har nu slutfört sitt uppdrag. Jag får härmed överlämna betänkandet "Statlig skog och skyddad mark" (SOU 2002:40).

Stockholm i maj 2002.

Åsa Tham

Bertil Wrethag
Olof Johansson

Christer Berggren
Monica Lundberg
Peter Westman

/Ann-Marie Lidmark, Karin Östberg, Ann-Kristin Myrman

Sammanfattning

Uppdraget

Statsskogsutredningen har fått i uppdrag att inventera all skogsmark som direkt eller indirekt är statligt ägd samt lägga fram förslag till en mer samlad och effektiv förvaltning av statens totala skogsinnehav.

Det övergripande målet ska vara en föredömlig förvaltning både från produktions- och miljösynpunkt. Vidare ska de affärsmässiga ambitionerna kunna fullföljas. Fördelningen mellan insatser för virkesproduktion, miljöintressen och andra värden ska optimeras. Särskilt poängteras behovet av ”ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer”.

Av direktivet framgår också skälen till att staten äger stora arealer skogsmark. De viktigaste är att:

- Värna om friluftslivets möjligheter.
- Underlätta långsiktig förvaltning av större sammanhängande områden, t.ex. för att bevara särskilt värdefulla marker.
- Öka möjligheterna till hantering av konflikter när det gäller markanvändning. Särskilt nämns marker ovan odlingsgränsen.
- Förbättra tillgång på virke för köpsågverken.
- Vara ett föredöme inom skogsnäringen när det gäller virkesproduktion, natur- och kulturmiljövård m.m.

Staten äger 4,8 miljoner ha produktiv skog, vilket är 20 procent av landets totala areal produktiv skogsmark om även nationalparker och naturreservat räknas in. Den nuvarande förvaltningen av statens skogsmark är splittrad på 23 förvaltare varav Sveaskog AB efter förvärv av AssiDomän AB förvaltar den i särklass största arealen. Även Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket och Fortifikationsverket har relativt stora arealer. Bland de mindre förvaltarna finns bl.a. AB Göta kanalbolag. Av direktivet till utredningen framgår att den nuvarande splittrade förvaltningen inte uppfyller ”den helhetssyn som bör präglade en modern och ändamålsenlig skogsförvaltning”.

Direktiven skrevs före Sveaskog AB:s förvärv av AssiDomän AB. Utredningen fick inga tilläggsdirektiv och därför har jag förutsatt att regeringens intentioner inte har förändrats.

Klassificering av mark

Jag har i utredningsarbetet sammanställt markinnehav från de olika förvaltarna och klassificerat markerna efter nuvarande användningsområden. Jag föreslår en omklassificering av skogsmarken för att bättre uppnå samhällets olika mål. För att renodla rollerna för respektive skogsförvaltare föreslår jag därför en indelning av så gott som all statlig skogsmark i följande klasser:

- Skogsbruk
- Kombinationsbruk
- Natur

Därigenom blir det tydligare vad de olika markområdena ska användas till. Till klassen *Skogsbruk* förs all kommersiellt brukad skogsmark där målet är ett högt virkesuttag. Avkastningskravet ställs i relation till det bundna kapitalet. Skogsbruket förutsätts arbeta med fortsatt höga krav på natur- och kulturmiljöhänsyn samt satsningar på rekreation och friluftsliv. Skogsbruket genererar en vinst till statskassan.

I klassen *Kombinationsbruk* finns skogsmark med höga värden för natur- och kulturmiljövärd, friluftsliv och rekreation samt för rennäringen. Avkastningskraven anpassas till annat nyttjande av marken än enbart virkesproduktion. Dessa marker kan vara viktiga för turism, friluftsliv och rennäring. Skogsbrukets avkastning är tillräckligt hög för att verksamheten av egen kraft ska kunna göra de satsningar som behövs för friluftslivet.

Den mark som förs till klassen *Natur* är enbart skogsmark med höga natur- och kulturmiljövärden. I de flesta fall är marken redan avsatt som nationalpark eller naturreservat. Skogsmarken i denna kategori brukas endast för att behålla eller öka bevarandevärdena. Skogsmarken är ofta värdefull för turism och friluftsliv. Lönsamheten av skogsbruk är låg och statliga anslag behövs för skötsel och satsningar på friluftslivet.

De statliga förvaltarnas markinnehav har kartlagts och redovisas i betänkandet både per förvaltare och fördelat på län. Redovisningen gäller produktiv skogsmark, områdesskydd, annan användning av marken samt taxeringsvärden. De största förvaltarnas markinnehav

finns också illustrerade på kartor som presenteras i anslutning till beskrivningarna.

Förvaltarnas effektivitet

Utredningen har analyserat de större förvaltarna både med avseende på deras ekonomiska effektivitet och hur väl de uppfyller samhällets olika mål. När det gäller det ekonomiska resultatet kan jag konstatera att statens skogsförvaltare är mindre effektiva jämfört med privata förvaltare. Av de ekonomiska analyserna drar jag slutsatsen att bolagsformen är den mest effektiva ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Affärsmässigheten kan därför bli lidande om huvuddelen av den statliga skogen ska förvaltas av en myndighet.

När det gäller övrig målluppfyllelse kan jag konstatera att den statliga skogsförvaltningen är något bättre än den privata sektorn. De statliga förvaltarna har högre andel frivilligt avsatta områden och bidrar i hög utsträckning till att höja rekreativvärden i skogen. När det gäller naturvårdsförvaltning har det varit svårt att jämföra effektiviteten. Jag kan dock konstatera att myndigheternas förvaltning av naturskyddet är onödigt byråkratisk med många inblandade parter. Det finns en stor potential till effektivisering av skötseln av nationalparker och naturreservat som kan tas tillvara om inköp av mark till nya reservat, bildandet av reservat och skötsel av dessa samlas i samma myndighet. Den potentialen behöver utnyttjas när andelen skyddade marker ökar och skötselbehovet stiger.

Förvaltning av statens skogsmark

Statens skäl till att förvalta stora skogsarealer är som tidigare nämnts flera. Jag kan konstatera att det inte enbart är ekonomiska drivkrafter bakom det statliga skogsägandet. Andra värden, som biologisk mångfald, rekreation och kulturmiljö, poängteras lika mycket som affärsmässighet och effektivitet. Områden med inbyggda konflikter när det gäller markanvändningen anses också vara en statlig angelägenhet. Slutligen efterlyses i direktiven "ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer".

Hur statens skogsmark ska förvaltas är också en angelägenhet för svenska folket. För att ta reda på allmänhetens och olika intresseorganisationers åsikter har utredningen låtit utföra en opinionsundersökning. Av den framgår att svenska folket är dåligt insatt i vem som äger

landets skogsmark och hur mycket mark staten äger. Trots det finns bestämda uppfattningar om hur skogsmarken och särskilt den av staten ägda skogsmarken ska förvaltas. En överväldigande majoritet anser att bevarande av biologisk mångfald är viktigt liksom att värna om landskapsbilden och friluftslivet. Bara en fjärdedel menar att staten enbart bör använda skogen för virkesproduktion. Många tycker att en kombination av virkesproduktion och bevarande av andra värden är viktigt.

Andra undersökningar som sammanställts på utredningens uppdrag visar att svenska folket värderar biologisk mångfald och friluftsliv allt högre. Rekreativsvärdet i den svenska skogen är enligt flera undersökningar i samma storleksordning som virkesvärdet. Intressant i sammanhanget är också att en attraktiv rekreationsskog stämmer väl med kriterierna för en uppvuxen brukad skog. Det finns därmed ingen stor motsättning mellan aktivt skogsbruk och rekreation.

Tre organisationsförslag

Jag föreslår tre olika sätt att förvalta statens skogsmark:

Förslag 1 innebär en statlig myndighetsförvaltning, ett modernt Domänverk, där ägaransvaret för så gott som all statlig skogsmark samlas i myndigheten. Dit förs också de skogliga nationalparkerna och naturreservaten samt skötseln av dessa. Även förvärv av mark för att bilda naturreservat förs över till Domänverket. Någon ändring av länsstyrelsernas ansvar för tillsyn föreslås inte. Sveaskog AB blir kvar utan mark, men med ansvar för avverkning och virkesförsäljning. Därmed behålls affärsverksamheten i bolagsform. Aktierna i Sveaskog AB förvaltas av den nya myndigheten som därmed får ett helhetsgrepp över verksamheten.

Förslag 2 innebär att enbart mark som klassats som Kombinationsbruk och Natur förs in i myndigheten och att den kommersiellt brukade marken behålls i Sveaskog AB för att renodla affärsverksamheten. Även i detta förslag överförs i första hand de skogliga nationalparkerna och reservaten samt skötseln av dessa till myndigheten. Myndigheten kallas i förslaget för Skogsmyndigheten och har till uppgift att sköta skogsmarken, beställa skogsbruksåtgärder och utföra åtgärder för att öka rekreativsvärdet på markerna. Den kommersiella skogsmarken förvaltas i bolagsform. Jag föreslår att aktierna i Svea-

skog AB förvaltas av Skogsmyndigheten för att ge myndigheten ett helhetsgrepp över verksamheten.

Förslag 3 innebär ingen egentlig förändring jämfört med nuläget. Jag föreslår dock att mark som klassas som Kombinationsbruk och som i dag förvaltas av Sveaskog AB överförs till Statens fastighetsverk respektive Naturvårdsverket. Därmed renodlas det kommersiella skogsbruket i Sveaskog AB.

Mitt förslag till ny organisation

Jag har noga vägt de olika förslagen mot de skäl staten ställt upp för sitt skogsinnehav. Det förslag som bäst uppfyller dessa krav är Förslag 1 med bildandet av ett modernt Domänverk som förvaltar all skogsmark. Det är också det förslag jag förordar.

Huvudskälet till att jag förordar *Förslag 1* är att man med den organisationsformen åstadkommer ”ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer”. Genom att dela upp markerna i de klasser som beskrivits ovan renodlas verksamheterna. Samtidigt uppkommer betydande synergivinster mellan naturvård och skogsbruk. Dessutom har de olika företagskulturerna mycket att lära av varandra.

Den eventuella ineffektivitet som myndighetsalternativet kan leda till motverkas både genom den renodling som här föreslagits och genom att den affärsdrivande verksamheten behålls i Sveaskog AB. Avkastningskravet bör ställas högt för mark som klassificerats för kommersiellt skogsbruk och benchmarking med andra skogsbruksföretag bör göras för denna del av verksamheten. Därtill behövs ett aktivt program för att effektivisera organisationen.

De övriga förslagen uppfyller delvis de krav som ställs i utredningens direktiv på ett samlat helhetsgrepp på verksamheten. I *Förslag 2*, förslaget med en Skogsmyndighet åstadkoms en samordning av förvaltningen av statens skogsmark, men man förlorar sannolikt synergi mellan naturvård och skogsbruk. I *Förslag 3* renodlas verksamheterna, men där saknas helhetsgreppet över statens skogsinnehav. Utifrån direktivens krav är därför det första förslaget med en samlad myndighetsförvaltning mest ändamålsenlig.

1 Inledning

Bakgrunden till utredningen är att statens skogsmark sedan början av 1990-talet har förvaltats av ett stort antal myndigheter och bolag med olika utgångspunkter och mål. Det finns behov av att se över denna ordning. Regeringen vill nu pröva om ansvaret för förvaltning av de skogar staten äger direkt eller indirekt åter kan inordnas i en myndighet för att därigenom skapa ett ”samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer”. Regeringen anser att virkesproduktion, miljöintressen och andra värden ska ges optimala förutsättningar och att mångbruk därigenom ska gynnas. Skogsmarken bör vidare förvaltas på ett föredömligt sätt både ur produktions- och miljösynpunkt för att trygga en hållbar utveckling.

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 21 september 2000 att tillkalla en särskild utredare. Uppdraget var att ”inventera all skogsmark som ägs direkt av staten eller via ett helägt statligt aktiebolag och lägga fram förslag till en mer effektiv förvaltning av statens totala skogsinnehav ... inriktningen för utredarens arbete skall vara att pröva om ansvaret för förvaltningen av statens skogar kan inordnas i en ny myndighet som får ett samlat helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer, så att staten på allra bästa sätt kan sköta sina skogar ur både miljö- och produktionssynpunkt” (dir. 2000:60).

Utgångspunkten för utredningens arbete är att ”statens skogar skall förvaltas på ett föredömligt sätt som tryggar en hållbar utveckling såväl från produktions- som från miljösynpunkt för att trygga en långsiktigt ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling. Även de affärsmässiga ambitionerna som ligger bakom förvaltningen av statens skogsinnehav skall kunna fullföljas effektivt. Förvaltningen skall därför präglas av en samlad helhetssyn”.

Rennäringens intressen behandlas av andra utredningar, men av direktivet framgår att mark inom rennäringens områden som direkt eller indirekt förvaltas av staten ändå ska behandlas "för att förvaltningen skall bli rationell".

Ett av organisationsförslagen bör innebära en myndighetsförvaltning med ansvar för både den kommersiellt brukade skogsmarken inklusive de av rennäringens året-runtmarker som ägs av staten samt skogsmark i nationalparker och naturreservat.

Uppdraget är att redovisa en mer effektiv förvaltning av den av staten direkt eller indirekt ägda skogsmarken utifrån de olika insatser som krävs för respektive område. Flera olika alternativ ska redovisas och analyseras. Vidare ska utredaren "inventera och klassificera det totala skogsinnehavet och göra en analys av vilka förutsättningar som gäller för respektive markområde. Varje områdes kommersiella värden samt natur- och kulturmiljövärden skall kartläggas".

Enligt direktivet har utredningen haft två uppgifter:

1. Inventera all statlig skogsmark.

Uppdraget innebär att inventera och klassificera all skogsmark som ägs direkt av staten eller via ett helägt statligt aktiebolag. Varje markområdes kommersiella värden inklusive dess natur- och kulturmiljövärden ska redovisas.

2. Föreslå ny effektiv förvaltning av statens skogar.

Uppdraget är att ge förslag till en mer effektiv och föredömlig förvaltning av den skogsmark som direkt eller indirekt ägs av staten. Förslag till förändrat ägande kan ges. Flera organisationsförslag ska redovisas och analyseras, ett av förslagen ska vara en ny myndighet som förvaltar all statlig skogsmark. Målet ska vara att trygga en ekologiskt och produktionsmässigt hållbar utveckling av det statliga skogsinnehavet. Samtidigt ska skogsbruket drivas affärsmässigt och effektivt samt utgöra ett föredöme för den privata sektorn. Förslag till policy och ambitionsnivåer ska ges samt förslag till hur verksamheten ska styras.

I december 2001 förändrades förutsättningarna för utredningens arbete i och med att Sveaskog AB köpte AssiDomän AB. Det statliga skogsinnehavet ökade från ca 2 miljoner till 4,8 miljoner ha produktiv skogsmark. Några nya direktiv utfärdades inte och utredningens arbete fortsatte därför, med den skillnaden att även AssiDomän AB nu ingick i utredningen.

1.2 Disposition av betänkandet

”Statlig skog och skyddad mark” består av två delar, *Del 1. Beskrivning av statens skogsmark* och *Del 2. Organisationsförslag*.

Del 1 innehåller en redogörelse för den svenska statens skogsinnehav genom tiderna och motiven till statligt skogsägande. Där finns jämförelse med några andra länder och deras hantering av skog och skyddad mark. Där behandlas också skogens olika värden från ekonomisk synpunkt, men också från natur- och miljösynpunkt, liksom vilka krav som i dag kan ställas på en bra skogsförvaltning.

Denna del avslutas med en beskrivning av de myndigheter och helstatliga bolag som år 2000 förvaltade statlig skogsmark. Den omfattar bl.a. förvaltarnas markarealer, taxeringsvärden, certifieringar, bonitet och tillväxt. De större förvaltarnas skogsinnehav redovisas dels på en nationell karta, dels länsvis.

Del 2 omfattar en genomgång av utredarens överväganden angående en föredömlig skogsförvaltning. Där presenteras tre olika förslag till ny organisation av det statliga skogsinnehavet.

Förslag 1 innebär skapandet av en ny myndighet, här kallad Domänverket, där så gott som all statlig skogsmark förvaltas. Sveaskog AB finns kvar som virkeshandelsbolag knutet till Domänverket.

Förslag 2, innebär att så gott som all mark som staten beslutat ska förvaltas i myndighetsform förs till en ny myndighet, Skogsmyndigheten. Resten av marken förvaltas av Sveaskog AB. Sveaskog AB knyts till Skogsmyndigheten och sköter myndighetens mark.

Förslag 3 innebär att nuvarande organisationsstruktur bibehålls.

Utredningens bakgrundsmaterial i form av beställda expertanalyser och undersökningar redovisas i Bilagorna 2–11.

2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete under april månad 2001 för att lämna slutbetänkande den 1 maj 2002. Utredningen tog namnet Statsskogsutredningen. Utredningen har tagit in synpunkter från intresseorganisationer, företag och allmänheten bl.a. genom att anordna åtta seminarier på olika platser i landet. Seminarierna genomfördes i samarbete med länsstyrelser och skogsvårdsstyrelser i respektive region. Utredningen har redovisat seminarier (Bilaga 10) och en stor del av det egna arbetet på hemsidan och därigenom öppnat för ytterligare synpunkter. Det har också förekommit möten med förvaltare, miljöorganisationer och andra intressenter.

Utredningen har anlitat konsulter för att beskriva de nuvarande förvaltarna samt för att ta fram annat underlagsmaterial, bl.a. en opinionsundersökning om svenska folkets åsikter om hur statens skogar ska skötas. Därtill kommer en enkätundersökning med syfte att ta reda på vad markägare som avhånt sig mark till staten ansåg om myndigheternas handläggning. Detta bakgrundsmaterial redovisas i form av bilagor till detta betänkande:

- Bilaga 2: *Analysis of Administrations of State Forests in an International Perspective with Emphasis on the Management of Protected Areas.* Jakko Pöyry Consulting
- Bilaga 3: *Skogens alternativa nyttjandeformer.* Mattias Boman (Konjunkturinstitutet), Göran Bostedt (SLU, Umeå) och Lisa Hörnsten (ETOUR)
- Bilaga 4: *Kulturmiljö i skogen.* Leif Gren Riksantikvarieämbetet (RAÄ)
- Bilaga 5: *Skogens mångbruk i ett ekonomiskt perspektiv.* Hans Ekvall (SLU, Umeå)
- Bilaga 6: *Teknikupphandling inom skogsbruket.* Egil Öfverholm Energimyndigheten

- Bilaga 7: *Analys av betydelsen av statligt skogsägande för landets köpsågverk kopplat till sysselsättningen.* Mårten Hugosson, Anders Roos och Jakob Staland (SLU, Uppsala)
- Bilaga 8: *Poängsystem för värdering av "Föredömlig skogsförvaltning".* Åke Thorsén m.fl. SkogForsk
- Bilaga 9: *Skogen – åsikter om användning och ägande.* Opinionsundersökning. FSI
- Bilaga 10: *Synpunkter från Statsskogsutredningens seminarier.* Sammanfattning.
- Bilaga 11: *Statens förvärv av mark vid reservatsbildning. Redovisning av enkät till markägare.* Statsskogsutredningen

Dessutom har ett stort antal uppgifter tagits in från varje statlig skogsförvaltare. Via enkäter har de angett areal skogsmark och taxeringsvärdet uppdelade på produktiv skog respektive skog för andra ändamål samt övrig mark. Även uppgifter om virkesförråd, tillväxt och bonitet har tagits in liksom antal nyckelbiotoper, areal områdesskyddad mark och frivilliga avsättningar. Därtill har förvaltarna svarat på frågor om skötsel, certifiering m.m. av skogarna. Målklassning av den produktiva skogsmarken och ekologiska bokslut redovisas i de fall förvaltarna har utfört sådana.

Underlaget har använts för att beskriva de olika förvaltarna och klassificera markinnehavet. Kartor har framställts som redovisar de största statliga förvaltarnas innehav av skog. Den geografiska fördelningen av markinnehavet och klassificeringen av marken redovisas på nationell nivå och fördelad på län.

Utredningen har i efterhand samlat in fakta om AssiDomän AB. Redovisningen av bolagets markarealer finns med i utredningens kartmaterial. I analyserna av de statliga förvaltarnas effektivitet görs jämförelser med AssiDomän AB, dock har bolagets siffror inte arbetats in i konsulternas analyser.

2.1 Statliga skogsförvaltare

Utredningens arbete omfattar all skogsmark som staten äger direkt eller indirekt. Skogsmarken är fördelad på 23 olika förvaltare varav de fyra största är Sveaskog AB, Statens fastighetsverk, Naturvårdsverket och Fortifikationsverket. Totalt äger staten 4,8 miljoner ha eller 20 procent av landets produktiva skogsmark. Räknas den områdesskyddade marken bort äger staten 18 procent av landets produktiva skogsmark.

Statlig skog finns över hela landet med störst arealer i Norrland. Naturvårdsverket förvaltar alla nationalparker och 20 procent av landets naturreservat på skogsmark. Statens fastighetsverk förvaltar 46 procent av landets naturreservat och så mycket som 64 procent av de statligt ägda skogliga reservaten. På Statens fastighetsverks marker finns också rennäringens året-runtmarker och på Sveaskog AB:s marker finns stora delar av rennäringens vinterbetesmarker. Det statliga skogsbruket omfattar även skog som hör till slott och kungsgårdar samt mindre skogsområden som används för undervisning.

3 Statens skogar genom tiderna

I äldre tider hade skogen inte något större ekonomiskt värde och det var oväsentligt att hålla reda på vem som ägde olika markområden. Landet var stort och glest befolkat och skogen räckte till för alla. Ägarförhållandena för skogsmark var därför ända fram till 1500-talet behäftad med stora oklarheter. Det var först genom Gustav Vasas jordregister 1527 som vi fick skriftliga källor över ägandestrukturen.

Ursprunget till det statliga skogsinnehavet är de egendomar, s.k. kungsgårdar, som fanns över hela det dåvarande svenska riket och vars avkastning försörjde regerande kung. Gustav Vasa var den som först började lägga under sig stora markarealer och är den enskilda person som ägt mest mark i Sverige. Han gjorde följande berömda uttalande 1542: "...förti att sådana äger, som obygdte liggie, höre Gud, oss, och Swerigis Crone till, och ingen annen, Szå opå thet att tesse Nordlanden yttermere, än som skedt är, byggies och cronones skatt ther egenom förbättre och förökad bliffua motte, och fatige men, som nu haffue huarcken huss eller jord, kunne medt tijden komma till besitning, och få yttermere barning än the nu haffue."

Innebörden av detta var att all mark som inte tagits i anspråk av enskilda personer tillhörde kronan och att skogsmarken senare skulle kunna komma landsbygdens befolkning till del för att förbättra deras markinnehav.

Under 1600-talet tillkom ett antal skogslagar som bl.a. syftade till att garantera de olika bruken nödvändig skogsråvara. I mitten av 1600-talet var adeln den dominerande ägaren till landets jord. Kungamakten återtog så småningom sitt grepp och i början av 1700-talet ägde kronan ca en tredjedel av landets skog.

I början av 1800-talet uppstod en het debatt om statens hävdvunna äganderätt till kronomarken framför allt i södra Sverige. Debatten resulterade i att 1823 års riksdag beslöt att statsskogarna i princip skulle säljas ut. Dels behövde staten ekonomiskt tillskott, dels ansåg många att staten inte hade kompetens att sköta skogarna.

3.1 Skogsmarkens värde ökar

Under mitten av 1800-talet tog industrialismen fart och den moderna skogsindustrin började växa fram. Sågverk och träsliperier uppfördes längs norrlandskusten och utgjorde viktiga grundstenar i den svenska industrialiseringen. Alltsedan dess har skogsindustrin haft stor nationalekonomisk betydelse. På 1890-talet utgjorde trävaror 50 procent av det svenska exportvärdet. Skogens värde blev uppenbart och staten började nu på allvar värna om sitt skogliga innehav.

Grunden till den statliga skogspolitikerna lades fast vid 1858 års riksdag bl.a. fattades då beslut om att statens skogsinnehav successivt skulle öka. Fram till mitten av 1800-talet låg förvaltningen av de statliga skogarna på Kammarkollegiet. För att kunna bedriva skogsförvaltning på ett mer effektivt sätt inrättades 1859 en ny myndighet under Finansdepartementet. Den nya myndigheten, Skogsstyrelsen, fick till uppgift att övervaka statens skogar och flygsandfält samt att ha tillsyn över jaktbestämmelserna.

Skogsstyrelsen bytte 1883 namn till Domänstyrelsen, vars uppgifter reglerades i 1884 års skogsordning. Samtidigt överfördes de statliga jordbruksegendomar till myndigheten. Under 1800-talet, särskilt under den senare hälften, kom larmrapporter om att den svenska skogen höll på att ta slut. Sveriges första skogsvårdsplan kom 1903 och innehöll främst bestämmelser om återplantering efter avverkning.

Skogsvårdsstyrelserna bildades 1905 med placering i länen. Deras uppgift var bl.a. att vara rådgivare till enskilda skogsägare. En del av Domänstyrelsens tidigare uppgifter övergick efterhand till skogsvårdsstyrelserna. Domänstyrelsens främsta uppgift var att förvalta domänfonden, som bestod av skogs- och jordbruksfastigheter i statlig ägo. Styrelsen hade även vissa administrativa uppgifter, som att kontrollera utbildning inom skogsområdet och ha tillsyn över jakten.

3.2 En uthållig och planmässig skötsel

Enligt 1800-talets skogsordningar och kronoskogsförordningen från 1935 skulle statens skogar i första hand skötas planmässigt och uthålligt, men också med krav på högsta avkastning. År 1912 ändrades instruktionen för Domänstyrelsen som därefter kunde driva sin affärsverksamhet skilt från statens förvaltning. Domänstyrelsens namn ändrades 1921 till Domänverket. Den nuvarande Skogsstyrelsen bildades 1941 och blev ett centralt ämbetsverk.

I början av 1900-talet sålde Domänstyrelsen all skog på rot. För att öka lönsamheten började Domänstyrelsen att avverka och delvis transportera virke i egen regi. En mer förädlad produkt gav ökad lönsamhet. Därmed stärktes också verkets marknadsposition gentemot virkesköparna. Domänstyrelsen började erbjuda kunderna långtidsavtal, säsonganpassad avverkning och anpassad kapning. Samtidigt pågick en kraftig mekanisering av arbetet i skogen. Motorsågar och traktorer gjorde på 1950-talet sitt intåg, skogsbilvägar byggdes för att underlätta transporter och flottningen blev därmed mindre viktig.

3.3 Domänverket

Vid sekelskiftet 1900 ägde staten ca 3 miljoner ha produktiv skogsmark. I början av 1970-talet hade arealen ökat till 4 miljoner ha. Mark köptes in för att säkra råvarutillgången till industrin och därmed säkra sysselsättningen. Det har inte funnits någon medveten strategi bakom de statliga markförvärven. Ofta köptes mark vid kriser för att förbättra betingelserna inom bergshantering och skogsindustrin. Det gällde särskilt under perioden 1890 till 1915 och i början av 1930-talet.

1960-talet präglades av en diskussion om den statliga skogens lönsamhet och allt sedan dess har den affärsdrivande verksamheten varit helt dominerande. I utredningen "Statens skogar och skogsindustrier" (SOU 1964:7) föreslogs att Domänverket skulle ombildas till aktiebolag för att därigenom få större ekonomisk handlingsfrihet. Det blev inget aktiebolag, i stället beslöt riksdagen att påbörja en "effektivisering och samordning av statens skogsföretag" (prop. 1968:103, JoU:32). Reglerna för verket ändrades så att Domänverket inom affärsverkets ram fick större ekonomisk handlingsfrihet.

Under en nedgångsperiod i början av 1970-talet skapade Domänverket en rad nya arbetsuppgifter för att kunna utnyttja personalen bättre och för att undvika uppsägningar. Denna utveckling var möjlig genom att Domänverket bildade dotterbolag, som stod friare och inte var styrda av reglementen om upphandling, tjänstetillsättningar och anställningsvillkor. Dotterbolagen samlades i Domänföretagen AB, som var helägt av verket. Där utvecklades olika företag som sysslade med avverkning, skogstillbehör, konsultverksamhet, torv- och grustakter, fastighetsförvaltning, turism och sågverksdrift med virkesförädling. Under 1980-talet utvecklades Domänverket till en skogsindustrikoncern, bl.a. genom förvärv av ett par av det statliga aktiebolaget ASSI:s sågverk i Norrbotten.

Domänverket förvaltade 1990 sammanlagt 10,3 miljoner ha mark varav 4,5 miljoner ha var produktiv skogsmark. Övrig mark utgjordes i huvudsak av fjäll- och impedimentmarker i Norrlands inland.

Av den produktiva skogsmarken låg 79 procent i Norrland, 12 procent i Svealand och 9 procent i Götaland, vilket liknar den fördelning Sveaskog AB nu har på sitt markinnehav. Huvudparten av statens skogsmark var då liksom nu belägen i övre Norrlands inland.

Under regeringsperioden 1991–1994 genomfördes en utförsäljning respektive bolagisering av en rad statliga verksamheter. Syftet var att renodla statens ägarroll och marknadsanpassa redovisning och förvaltning (prop. 1991/92:69). All kommersiell verksamhet skulle säljas ut och regeringen avsåg att avyttra allt statligt ägande i normala företag (prop. 1991/92:69).

En ombildning av Domänverket till ett aktiebolag med syfte att förvalta den produktiva skogs- och jordbruksmarken föreslogs (prop. 1990/91:87). I ett senare riksdagsbeslut (prop. 1991/92:69) blev regeringen bemyndigad att efter en bolagisering sälja ut Domänverket. En särskild proposition (prop. 1991/92:134) med mer detaljerade riktlinjer för ombildningen av Domänverket till aktiebolag lades senare fram i riksdagen. Affärsverket Domänverket ombildades till aktiebolag 1992 och nästan all produktiv skogsmark fördes över till det nybildade Domän AB. Staten ville genom bolagiseringen uppnå en bättre anpassning till marknaden. Domänverket skulle därigenom få möjlighet att fatta ekonomiska beslut med en mer flexibel finansiering.

Domänverkets fastigheter delades in i kommersiella och icke-kommersiella. Riksdagen beslutade att sälja de kommersiellt värdefulla skogs- och marktillgångarna. Syftet med försäljningen av Domänverket var dels att främja ägarspridning genom att öka det enskilda skogsinnehavet och därmed förbättra arronderingen, dels att bidra till en effektivisering av statens förmögenhetsförvaltning genom förvaltning av skogsmarken i aktiebolagsform.

De icke-kommersiella fastigheterna var sådana fastigheter som av olika skäl borde vara kvar i statlig ägo. Till dem räknades kulturhistoriskt intressanta fastigheter, mark som nyttjas av rennärningen som året-runtmarker och mark av särskilt intresse för natur, kultur och friluftsliv. Dessa fastigheter skulle behållas av staten och förvaltas i myndighetsform.

Det nya Domän AB fick behålla fiskerätten i de vattendrag som överfördes till Vattenfall AB i samband med ombildningen. Meningen var att det nya bolaget därmed skulle fortsätta att ge allmänheten rätt att fiska via det s.k. domänfiskekortet. Under en övergångsper-

riod förvaltade Domän AB totalförsvarets byggnader och anläggningar, t.ex. skjutfält och flygplatser. Senare överfördes de till Fortifikationsverket.

3.4 AssiDomän AB

AssiDomän AB bildades 1993 genom en fusion mellan Domän AB och AB Statens Skogsindustrier (ASSI). Därmed samlades både virkes- och industriproduktion i samma bolag. AssiDomän AB förvärvade 1994 Norrlands Cellulosa Aktiebolag (Ncb AB), där staten redan ägde 50,9 procent av aktierna. Därigenom blev AssiDomän AB det fjärde största skogsindustriföretaget i landet och Europas tredje största skogsägare. I april 1994 noterades bolaget på börsen. I samband med börsintroduktionen fick allmänheten, anställda och andra intressenter möjlighet att förvärva aktier i det nya bolaget. Staten behöll dock en majoritet av bolagets aktier (51 procent).

AssiDomän AB ägde nu 3,2 miljoner ha skogsmark, sågverk, ett flertal massa- och pappersindustrier samt förädlingsindustrier både i Sverige och utomlands. Tillverkningen var koncentrerad till förpackningspapper och sågade trävaror främst för den europeiska marknaden. AssiDomän AB hade 1995 ungefär 70 olika produktionsenheter med ca 13 000 anställda, varav 7 000 i Sverige. Hela koncernen omsatte då ca 18 miljarder kr.

I början av år 1999 beslutade bolagsstämman i AssiDomän AB att dela ut ett nybildat bolag, Sveaskog AB, som omfattade 900 000 ha produktiv skogsmark till aktieägarna. Enligt riksdagens bemyndigande hösten 1998 (prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:NU1) förvärvade staten samtliga aktier i Sveaskog AB genom betalning med aktier i AssiDomän AB. Därigenom blev Sveaskog AB ett helstatligt aktiebolag och statens ägarandel i AssiDomän AB minskade till 34 procent. En strukturuomvandling av AssiDomän AB inleddes. Den resulterade i att de flesta massa- och pappersbruk samt andra pappersrelaterade industrier inom och utom landet såldes. Kvar i bolaget blev skogen, sågverksrörelsen samt massa- och pappersbruket i Frövi. Målsättningen var att bli ett renodlat skogsföretag utan egen industri.

3.5 Sveaskog AB

I slutet av 2001 lade staten genom Sveaskog AB ett offentligt bud på samtliga aktier i AssiDomän AB. Resultatet blev att Sveaskog AB blev

ägare till 99 procent av aktierna i AssiDomän AB. En tvångsinlösenprocess för att få tillgång till samtliga aktier har nu inletts. Förvärvet finansierades med aktieägartillskott i form av aktier i AssiDomän AB och Billerud AB samt genom upplåning. En samordning av verksamheterna pågår och beräknas vara avslutad våren 2002. När sammanläggningen är avslutad kommer de räntebärande skulderna i det nya Sveaskog AB att vara ca 9 miljarder kr vilket innebär att bolaget arbetar med att lägga upp en långsiktig finansieringsplan. Det nya Sveaskog AB förvaltar ca 3,3 miljoner ha produktiv skogsmark och är landets största skogsägare.

Enligt riksdagsbeslutet ska de medföljande industrierna säljas ut och Sveaskog AB bli ett renodlat skogsförvaltande bolag. Bolaget kommer därför att söka nya ägarstrukturer för sågverken samt massa- och pappersbruket i Frövi som ingick i förvärvet. Denna process kan ta flera år i anspråk.

Sveaskog AB driver dels skogsförvaltning, dels virkeshandel. Bolaget har en flexibel organisation för att kunna möta växlingar i priser, volymer och avverkningskostnader. Sveaskog AB förvaltar skogsmark över hela landet. Bolaget organiserar sig för att kunna förvalta mark även åt andra markägare, vilket i vissa delar av landet skulle vara kommersiellt intressant. Det innebär att Sveaskog AB även kan förvalta statliga myndigheters mark där det är rationellt.

Enligt riksdagens beslut ska det nya Sveaskog AB på sikt sälja ut 5–10 procent av sitt skogsmarksinnehav för att stärka det enskilda skogsbruket, främst i glesbygd. Därtill förutsätts att Sveaskog AB erbjuder ersättningsmark till markägare som säljer mark för naturvårdsändamål. Om transaktionerna sker under en 10-årsperiod innebär det en omsättning på omkring 40 000 ha mark om året. En sådan försäljningsaktivitet kräver en ingående analys av vilka marker som kan säljas och om ersättningsmarker ska köpas in. Det ställer också höga krav på bolagets fastighetsavdelning.

3.6 Naturskyddad mark

Landets första nationalparker bildades 1909. Under första hälften av 1900-talet skyddades även en del skogsmarker via s.k. domänreservat av Domänstyrelsen och därefter av Domänverket. Den första moderna naturvårdslagen kom 1964 och därmed skapades möjlighet att bilda naturreservat. Fram till 1972 inriktades naturskyddet främst på skydd av grusåsar, skärgårdar, fjällområden, hagmarker samt områden

för friluftslivet. Endast ett fåtal skogar skyddades. Fram till 1976 förvaltade Domänverket de flesta nationalparkerna och naturreservaten på statlig mark. Därefter övertog Naturvårdsverket ansvaret.

Mellan 1972 och 1985 pågick länsvisa naturinventeringar, bl.a. gjordes sammanställningar av områden som ansågs vara riksintressanta för naturvård och friluftsliv inom ramen för den fysiska riksplaneringen. Det första egentliga planeringsunderlaget för värdefulla skogar tillkom i början av 1980-talet. Naturvårdsverket och Domänverket kom 1984 överens om att undanta merparten av de inventerade urskogarna från avverkning. De flesta inventerade urskogsområdena var skyddade 1992. Senare har nyckelbiotopsinventeringar och sumpskogsinventeringar genomförts.

Områdesskydd

Samhället kan enligt miljöbalken besluta om områdesskydd för att undanta skogsmark från virkesproduktion. Det är staten som äger nationalparker och riksdagen som fattar beslut om bildandet. Natur- och kulturresevat bildas av länsstyrelserna eller kommunerna. Staten äger många naturreservat, men det finns också en hel del på privat eller bolagsägd mark.

Biotopskyddsområden består av mindre markarealer och beslutas av skogsstyrelserna eller länsstyrelserna.

Naturvårdsavtal är ett komplement till övriga skyddsformer och bygger på ett civilrättsligt avtal mellan markägaren och staten. Överenskommelsen innebär att markägaren avstår från hela eller delar av virkesuttaget. Kostnaderna för detta betalas av staten. Naturvårdsavtal gäller under viss avtalad tid, vanligen 50 år.

Den skyddade arealen ökar

I samband med Domänverkets bolagisering i början av 1990-talet beslöts att de kvarvarande s.k. domänreservaten på ca 1,4 miljoner ha skulle ombildas till naturreservat, förutsatt att naturvärdena var tillräckligt stora. Fram till reservatsbildningen var slutförd förvaltades marken av Domän AB. Det var länge oklart hur förvaltningen av vissa marker skulle fördelas mellan det nybildade Statens fastighetsverk och Naturvårdsverket.

En utredning (Ds 1995:72) påbörjades och Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk slöt 1995 en överenskommelse om hur markerna skulle fördelas (dnr. 30-1685/95 resp. dnr. 231-6501/95). Det

innebar att områden som ägs av staten ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen förvaltas av Statens fastighetsverk, liksom de statliga s.k. kronoholmarna och de naturreservat som hör till slott och kungsgårdar. Resten av den områdesskyddade marken överfördes till Naturvårdsverket.

I dag är 3,7 procent av den totala produktiva skogsmarkarealen skyddad. Inom den fjällnära skogen är 43 procent skyddad skogsmark. Totalt äger staten närmare 1 miljon ha områdesskyddad skogsmark. Av detta är 116 000 ha nationalparker och 634 000 ha naturreservat. Naturvårdsverket förvaltar ägaransvaret för ca 40 procent av denna mark i form av nationalparker och naturreservat. Statens fastighetsverk förvaltar omkring 54 procent av de statligt ägda områdesskyddade skogsmarkerna. Även Fortifikationsverket, Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag och Skogsstyrelsen har naturreservat på sina marker.

Det finns stora arealer naturreservat på privatägd mark, där markägarna fått inträngsersättning. Länsstyrelserna har skötsel förvaltning av alla nationalparker med undantag för Gotska Sandön och Tyresta nationalpark. Länsstyrelserna har skötsel förvaltning av alla naturreservat, men kan överlåta skötseln till annan förvaltare.

Frivilliga avsättningar

Förutom områdesskyddade arealer för att bevara och öka natur- och kulturmiljövården undantas stora områden från skogsbruk på frivillig väg. Dessa frivilliga avsättningar har ökat under senare år och är nu uppe i 810 000 ha eller 3 procent av den produktiva skogsarealen. Det är nästan lika mycket som det skogliga områdesskyddet. Hälften av de frivilliga avsättningarna ligger i fjällnära områden.

En viktig drivkraft för skogsbruket att göra frivilliga avsättningar är certifiering av skogen. Alla större statliga skogsförvaltare är FSC-certifierade (Forest Stewardship Council) vilket kräver att 5 procent av den produktiva skogsmarken undantas från skogsbruk. FSC är en oberoende internationell organisation som arbetar för ett miljöanpassat, samhällsnyttigt och ekonomiskt livskraftigt bruk av världens skogar. Den svenska standarden godkändes 1998 och revideras i samarbete med bl.a. fackliga organisationer, miljöorganisationer, olika intresseorganisationer och företag.

Det finns också en europeisk standard PEFC (Pan European Forest Certification) som verkar för ett ansvarsfullt privat skogsbruk med

hänsyn till miljö, produktion och sociala frågor. PEFC stöds inte av de ideella naturvårdsorganisationerna.

Miljökvalitetsmålet ”Levande skogar”

Riksdagen har beslutat om miljökvalitetsmålet ”Levande skogar” (prop. 2001/02:130). Det har kraftigt ökat kraven på natur- och kulturmiljövården. Det årliga anslaget för naturskydd höjdes successivt från 20 miljoner kr 1984 till 190 miljoner kr 1992. Nu är anslaget uppe i 550 miljoner kr/år. Därtill kommer anslag för biotopskydd och naturvårdsavtal. För skötseln av områdesskyddade marker är summan 118 miljoner kr/år. Miljökvalitetsmålet innebär enligt 2001 års riksdagsbeslut att:

- Ytterligare 900 000 ha produktiv skogsmark ska undantas från skogsbruk.
- Av dessa ska 320 000 ha bli naturreservat
- Mängden död ved ska öka med 40 procent i hela landet.
- Arealen äldre lövrik skog ska öka med 10 procent
- Andelen gammal skog ska öka med 5 procent
- Inga fornlämningar ska skadas.
- Åtgärdsprogram för hotade arter i skogslandskapet ska tas fram.

Naturvårdsverket har tillsammans med länsstyrelserna fått i uppdrag att förvärva mark alternativt förhandla om intrångsättning för att uppnå målet att skapa ytterligare 320 000 ha naturreservat inom en 10-årsperiod. Sveaskog AB ska enligt sin bolagsordning vara staten behjälplig med bytesmark för att uppnå samhällsmålen, t.ex. för naturvården. Bytesmark ska betalas till gängse marknadspris. Strävan att uppnå miljökvalitetsmålet ”Levande skogar” innebär således ett stort ansvar även för Sveaskog AB. För att klara målet inom en 10-årsperiod krävs att 30 000 ha skogsmark årligen ombildas till naturreservat. Det innebär en tredubbling jämfört med nuvarande takt.

4 Skog och skyddad mark i andra länder

För att göra jämförelser och lära av andra länders förvaltning av skog och skyddad mark beställde utredningen en analys av skogsbruket i fem olika europeiska länder: Polen, Finland, Skottland, Frankrike, och Österrike. ("Analysis of Administrations of State Forests in an International Perspective with Emphasis on the Management of Protected Areas", Jakko Pöyry Consulting, Bilaga 2) Utredningen har även besökt Finland och Lettland för att närmare studera dessa länders förvaltning av statlig skog.

Det statliga skogsinnehavet i de olika länderna illustreras i tabellen nedan. Av de undersökta länderna har Sverige, med sina 20 procent statligt ägd skogsmark, tillsammans med Österrike den lägsta procenten statligt ägd skogsmark.

Tabell 4.1. Andel statlig skogsmark samt skyddad skogsmark i olika länder

Land	Statligt ägd skogsmark miljoner ha	Procent av landets skogsmark som är statligt ägd	Procent skyddad mark av landets totala skogsareal
Polen	7	83	42
Finland	7	44	20
Skottland	0,6	37	3,4
Frankrike	1,4	30	1,5
Österrike	0,4	17,5	5
Sverige	4,8	20	3,7*

* Produktiv skogsmark.

Siffrorna i tabellen är inte helt konsistenta. För Sverige och Finland definieras skogsmark som mark med en tillväxt av minst en skogsbikmeter per år och ha. För övriga länder avser uppgifterna mark som till mer än 10 procent är täcka av skog.

Definitionen av skyddad areal skiljer sig också mellan länderna. I Polen och Finland med högst procent skyddad mark ingår större skogsområden där skogsbruk bedrivs, men med vissa restriktioner till följd av ett visst mått av naturskydd. Polen har exempelvis förutom nationalparker och naturreservat också s.k. landskapsparker vilka beslutas på regional nivå. Skogsvården i landskapsparkerna sköts av den statliga skogsmyndigheten medan nationalparker och naturreservat lyder under Nationalparksstyrelsen. Finland har på liknande sätt som Polen stora skogsarealer avsatta för rekreation och friluftsliv som undantagits från kommersiellt skogsbruk. Det gäller bl.a. de s.k. ödemarksområdena i nordöstra Finland. Dessa områden räknas in i arealen skyddad mark i Tabell 4.1. I övriga länder är de skyddade markerna främst nationalparker och naturreservat. I Skottland finns dock ingen nationalpark.

4.1 Förvaltning i olika länder

Samtliga de länder som utredningen har studerat har i den statliga administrationen både kommersiellt skogsbruk och förvaltning av nationalparker och reservat. Utredningens uppgift har bl.a. varit att pröva om ansvaret för förvaltning av statens skogar kan inordnas i en ny myndighet med helhetsgrepp på verksamheten. Avsikten var att studera om effektiviteten ökar när både kommersiell skogsmark och skyddad mark förvaltas tillsammans. Av de studerade länderna var det endast Finland som förvaltade kommersiell skogsmark och mark avsatt för naturvård i samma myndighet. Myndigheten lyder under två departement och därmed skiljer man på ansvaret för skogsbruk och naturskydd. Miljöministeriet utser chefen för naturskyddsavdelningen. Detta beskrivs nedan.

Finland

Konsultanalysen och utredningens studiebesök i Finland visar att det både är möjligt och lönsamt att sköta kommersiellt skogsbruk och skyddade områden i samma myndighet. Den finska Forststyrelsen har sedan 1990-talet förvaltad både kommersiell skogsmark och annan skogsmark. Forststyrelsen anser själv att fördelarna med gemensam förvaltning är följande:

- Tydliga synergieffekter uppstår genom informationsutbyte mellan de olika verksamheterna. Naturvårdsspecialister överför kunskap om hur man ökar naturvårdsnyttan och anställda i det kommersi-

ella skogsbruket överför kompetens och attityder inom områden som kostnadseffektivitet och organisation.

- En genomskinlig och målstyrd kostnadsredovisning för de bägge verksamheterna har lett till bättre och mer utvecklad planering av de olika arbetsuppgifterna och mer precis uppskattning av kostnaden för aktiviteten ifråga.
- Det är enklare att jämföra olika arbetssätt hos olika regioner och därmed kan det mest effektiva ur kvalitets- och kostnadssynpunkt väljas.
- Möjlighet att utnyttja personal i båda verksamheterna har ökat. Personalen kan under sin karriär öka sin kompetens genom att tjänstgöra på flera typer av befattningar. En anställning hos Forststyrelsen blir därmed attraktiv med stora möjligheter till personlig utveckling.
- Forststyrelsen har genom att sköta både skogsbruk och skyddad mark fått en ny profil och därigenom ökat sitt engagemang i syfte att förbättra för rekreation och friluftsliv. Bland annat har en särskild enhet för att utveckla turismen utvecklats som kallas "Vilda Norden".

Sammanlagningen av statlig skogsmark i Finland har pågått under flera år. I dag förvaltar Forststyrelsen även försöksparker samt mark för vetenskapliga ändamål. För närvarande pågår en sista sammanlagning i och med att försvarsmaktens skogar förs över till Forststyrelsen. Först flyttade chefen för skogsbruket över till Forststyrelsen för att förbereda sammanlagningen. När det praktiska tillvägagångssättet utarbetats för samgåendet har resten av förvaltningen flyttats över.

Forststyrelsen arbetar med långsiktiga planer för skogsbruk och naturvård. Naturresursplanering och ekologisk landskapsplanering omfattar rullande 10-årsperioder.

Polen

Polen har separerat kommersiellt skogsbruk och skötsel av nationalparkerna. Huvudsyftet med det kommersiella skogsbruket är att förvalta naturresursen skog för att behålla alla dess viktiga funktioner. Bland dessa kan nämnas:

- skogens gynnsamma inverkan på klimatet, luften, vattnet och livsbetingelserna för människan
- bevara biologisk mångfald, genetiska resurser och landskapsbilden

- skydda vattenresurser
- producera virke.

Den statliga skogsmyndigheten liksom förvaltaren av nationalparker betalar en skogsskatt till kommunerna, vilket kan ses som ett sätt att förankra skogsinnehavet i den kommunala verksamheten.

Frankrike

Även i Frankrike förvaltar ett statligt verk det kommersiella skogsbruket. I Frankrike är varje nationalpark självständig. Den statliga skogsmyndigheten används som förvaltare av dessa och förvaltar också kommunernas skogsmarker. De är främst rekreationsskogar och skötseln betalas till 85 procent av staten. Denna ordning innebär att skogsförvaltaren alltid begär delfinansiering av samtliga åtgärder som görs i de kommunala skogarna. Stora arealer skyddad mark ägs i Frankrike av privatpersoner. Staten kompenserar virkesbortfall i form av bidrag.

Skogsskötseln på statens mark handlar i Frankrike till stor del om att erbjuda attraktiva rekreationsområden. Statliga medel finns endast till skogsskötsel. Rekreationshöjande åtgärder måste därför bekostas med medel från annat håll. Den statliga skogsförvaltningen samarbetar vad gäller finansieringen av sådana åtgärder med privata företag och kommuner.

Skottland

I Skottland förvaltas så gott som all statlig skogsmark, inklusive den skyddade marken, av The Forestry Commission, som är landets skogsdepartement. I Skottland går skogsarbetet mycket ut på att plantera ny skog och där har man stor hjälp av olika intressegrupper. Finansiering kommer både från staten och från andra parter. Mycket skogsskötsel bedrivs i partnerskap med privata och ideella företag eller organisationer.

Österrike

I Österrike förvaltas all statlig skog och även en del privata skogar av ett statligt ägt aktieföretag. Bolaget drivs helt av vinstintresse och levererar 50 procent av vinsten till staten. I Österrike är provinserna förvaltare av nationalparkerna. Om vissa kriterier för skötseln uppfylls bidrar staten med 50 procent av kostnaden, resten betalas av provinsen.

En stor del av Österrikes skyddade mark ägs av privata personer eller bolag. I reservaten sker en del mindre avverkning och vinsten av detta går till markägaren. Dessutom kan markägaren få bidrag för att undanta skog från kommersiellt skogsbruk. Eftersom en viss avverkning behövs och också är tillåten i reservaten har det varit svårt för myndigheterna att utöva tillsyn. Konsultens bedömning (se Bilaga 2) är att Österrike med många privatägda reservat haft svårt att uppfylla de statliga naturvårdsmålen.

Även om skogsbruk och reservat inte förvaltas tillsammans i Polen, Skottland och Österrike rapporteras de olika verksamheterna till samma minister. I Polen rapporterar skogsbruket till miljöministeriet och i övriga länder till jord- och skogsbruksministeriet. I Finland, där de båda verksamheterna sköts av samma myndighet, rapporteras skogsbruk till jord- och skogsbruksministeriet och skötseln av den skyddade skogsmarken till miljöministeriet. Det är endast i Sverige som skogsbruket rapporteras till Näringsdepartementet.

4.2 Markförvärv för naturskydd

De olika ländernas förvärv av särskilt värdefull skogsmark i syfte att säkerställa biologisk mångfald undersöktes. I Skottland, Frankrike, Lettland och Österrike förekommer så gott som aldrig några sådana inköp. I Polen och Finland köper staten upp mark för att bilda nationalparker och naturreservat.

I Finland finns en särskild enhet inom Forststyrelsen som ansvarar för inköp och försäljning av skogsmark. Myndigheten är den största parten på marknaden och åtnjuter stor trovärdighet. Både inköp för reservatsbildning och inköp av mark för egen omarrondering görs inom denna enhet. Beslut om vilka områden som ska köpas in för att bli reservat och nationalparker tas av miljöministeriet. Forststyrelsen effektuerar beställningen. Miljöministeriet anslår årligen 3,3 miljoner FIM för inköp av skogsmark för reservatsbildning. Genom att Forststyrelsen säljer vanlig kommersiell skogsmark i takt med att ny mark köps in tillkommer ytterligare 1 miljon FIM per år.

4.3 Former för konflikthantering

Konsulten hade även i uppdrag att studera hur de olika statliga skogsägarna hanterar konflikter i samband med förvaltning av statlig skogsmark. Skottland har utvecklat en hög nivå av delaktighet i plane-

ringen och där finns ett stort lokalt engagemang i skogsbruket. I Skottland skiljer man på fyra kategorier av delaktighet: informativt, operationellt, rådgivande och medverkande. De olika kategorierna kräver olika aktiviteter från statens sida. För att öka det lokala engagemanget och inflytandet utvecklas metoder för att bevara biologisk mångfald, bedriva skogsbruk med småskalig teknik och utveckla mångbruk.

I Polen och Lettland är det främst FSC-certifiering av skogsbruket som ökat kraven på delaktighet på såväl nationell som lokal nivå. Nu måste staten arbeta för att intressegrupper och berörda medborgare informeras och får möjlighet att framföra sina åsikter. Principer har också utarbetats för att hantera konflikter mellan skogsbruket och andra intressenter.

I Finland har renkötseln inom samernas hemområden särskilda rättigheter gentemot skogsbruket och andra näringar. Renskötseln får inte begränsas och skogsbruk, turism och annan verksamhet måste därför underordnas renskötseln. Skogsmarken i samernas hemområden ägs av staten och Forststyrelsen måste ha godkännande från samerna för att få avverka. Det kräver stor framförhållning och samråd med samerna.

Inom samernas hemområden finns en rad svåra konflikter som inte bara gäller Forststyrelsen. Forststyrelsen pekade särskilt ut en svårlöst konflikt. Den gällde ett sågverk vars verksamhet i hög grad är beroende av timmer och avverkning av den kringliggande skogen. Många samer arbetar i sågverket och är beroende av denna arbetsplats. Ofta uppstår konflikter med renägare om avverkning inom området. Om alltför låg avverkningsvolym godkänns kan inte sågverket överleva. Man har därför i samernas hemområden diskuterat att eventuellt överlåta skogens avkastning till samerna. Då överläts prioriteringen mellan olika försörjningsmöjligheter till samerna själva.

I Finland har de nordliga länen inrättat delegationer för att erbjuda intresserad allmänhet, naturvårdsorganisationer samt turist- och sågverksnäringen samråd om skogsbrukets planer. Delegationerna sammanträder fyra gånger om året.

5 Svenska folkets skog

Skogen är betydelsefull för svenska folket och betydelsen ökar i takt med att allt fler flyttar till tätorterna. Skogen är viktig för rekreation, upplevelser och folkhälsan. Den behövs som livsmiljö för många djur och växter och rymmer rika kulturmiljövärden. Skogen är också viktig för att producera virke och för sysselsättningen. För utredningen har det varit av intresse att ta reda på hur svenska folket anser att staten ska sköta sitt skogsbruk. På olika sätt har synpunkter samlats in. För att få ett statistiskt säkerställt material över svenska folkets attityder till skogen och särskilt till hur den ska brukas beställde utredningen en opinionsundersökning som redovisas nedan. Därefter redovisas andra synpunkter som kommit in till utredningen via seminarier, möten och brev.

5.1 Opinionsundersökning

Varken regering eller riksdag har hittills ansett att statens skogsbruk ska hanteras annorlunda än det privata. Den undersökning som utredningen beställt från Forskningsgruppen för Samhälls- och Informationsstudier (FSI) visar att svenska folket har en annan uppfattning.

Svenska folket anser att skogen ska skötas med hänsyn till biologisk mångfald, landskapsbilden och friluftslivet rent allmänt. Men de ställer ännu högre krav på staten som skogsägare. Det är bara en fjärdedel som anser att statens skogsbruk ska drivas enbart utifrån företagsekonomiska aspekter.

På frågan om vad landets skogar ska användas till svarade en överväldigande majoritet (72 procent) att den till mer än hälften ska användas för biologisk mångfald och för att främja djur- och växtlivet m.m. En något mindre andel (60 procent) ville att skogen skulle användas med inriktning på friluftslivet.

På frågan om skogen i huvudsak ska användas för produktion av pappersmassa och byggvirke svarade 45 procent att mindre än hälften av skogen ska användas på detta sätt. Det fanns dock ingen opinion som helt vill undanta denna uppgift för skogen. Sannolikt anser många att de olika nyttjandalternativen kan kombineras, dvs. man ska kunna producera virke och ändå behålla skogens olika värden.

När det gäller frågan om skogens nyttjande för virkesproduktion är det skillnad mellan åldersgrupper och var i landet de bor. De som är födda på 1920- och 1930-talen och de som bor på landsbygden anser i högre utsträckning än andra att skogens främsta syfte är produktion av virke och pappersmassa. De som är födda under 1970- och 1980-talen och bor i storstäder värnar jämförelsevis mer om friluftsliv och biologisk mångfald.

Det var få som hade någon uppfattning om hur mycket skog staten borde äga. Trots att kunskaperna om vem som äger skogen är låga har de flesta mycket bestämda uppfattningar om hur staten ska sköta sitt skogsinnehav. En majoritet anser att brukandet av den statliga skogen i första hand ska ta hänsyn till biologisk mångfald och till landskapsbilden. Efter det prioriteras friluftsliv och kulturmiljön. Alternativet jakt och fiske kommer inte långt efter, men det finns ändå ett stort avstånd mellan dem som t.ex. prioriterar friluftsliv och dem som prioriterar jakt och fiske. Att lägga företagsekonomiska aspekter på skogsinnehavet får inte särskilt stort stöd. Rennäringen får ett visst stöd, trots att den berör få.

Det finns en skillnad mellan kvinnor och män och mellan äldre och yngre om hur staten ska sköta sitt skogsinnehav. En äldre man anser oftare att produktionen är viktig. En yngre kvinna tänker mer på biologisk mångfald och friluftsliv.

5.2 Kvinnor i skogen

Av opinionsundersökningen framgår att det finns en könsrelaterad skillnad i attityderna till skogen. Kvinnor vill i lägre grad än män utnyttja skogen för produktion av pappersmassa och byggvirke. De lägger också större vikt vid biologisk mångfald än män. Detta kan spegla skogsbrukets tradition av att vara en starkt mansdominerad bransch. Tidigare var det ett hårt och tungt arbete, som inte ansågs passa kvinnor med sina sämre fysiska förutsättningar. Den ökade mekaniseringen har ändrat detta förhållande.

Först under de senaste 20 åren har skogsnäringens mansdominans brutits. Kvinnor har börjat söka sig till skogliga utbildningar och kvalificerade skogliga arbeten. Andelen kvinnliga utexaminerade jägmästare, skogsmästare och skogstekniker är dock fortfarande låg.

Det finns kvinnor inom alla yrkesfunktioner, enligt enkätundersökningen "Skogsutbildade kvinnors och mäns villkor i arbetslivet" (SLU, 1998). Bland de skogsutbildade som jobbar på skogsbolagen är könsfördelningen relativt jämn. Däremot är andelen skogsutbildade kvinnor högre inom Skogsvårdsorganisationen jämfört med Skogsällskapet och Skogsägarföreningarna.

Det var 40 procent av kvinnorna i undersökningen som ansåg att de blivit negativt särbehandlade på grund av sitt kön. Främst handlar det om lönesättning och att de kände sig osynliggjorda på arbetsplatsen. Under 1990-talet har kvinnor i högre grad än män lämnat sina befattningar inom skogsnäringen.

En annan kategori kvinnor med anknytning till skogen är de kvinnliga skogsägarna, som i dag utgör ca en tredjedel (129 000) av alla skogsägare. De har bildat en intresseförening för Sveriges kvinnliga skogsägare, Spillkråkan. Medlemmarnas ambition är att få större inflytande över skogsindustrin, bl.a. genom att ta plats i företagsledningar och styrelser.

5.3 Synpunkter till utredningen

Förutom opinionsundersökningen har utredningen försökt samla synpunkter från allmänheten och olika intresseorganisationer om hur statens skogar ska skötas. Många synpunkter fördes fram under seminarierna hösten 2001 (Bilaga 10). Andra har via hemsidan, skrivelser och brev till utredningen framfört sina synpunkter.

Under seminarierna framkom att många önskade sig ett ökat statligt ägande. Den lokala förankringen av skogsbruket poängterades på samtliga seminarier. Opinionsundersökningen har bekräftat en del av de synpunkter som kommit utredningen till handa.

I Norrland ansåg många att främsta syftet med ett statligt skogsägande var att garantera virke till sågverken för att därmed värna om sysselsättningen. Ett statligt skogsägande ansågs också kunna minska konflikterna med rennäringen och naturvården. I södra Sverige var perspektivet annorlunda. Där ville deltagarna ha mer statlig skog främst för att garantera ökat rekreativvärde i de tätortsnära skogarna.

Många menade att ett statligt skogsbruk ska skötas annorlunda än det privata, med lägre avkastningskrav beroende på användningen. Det gällde t.ex. biologisk mångfald, kulturmiljö och åtgärder för friluftslivet. Flera tog upp frågan om att staten borde vidta åtgärder för att underlätta möjligheterna till jakt och att staten bör hålla jaktarrangemang låga. Många ansåg att staten bör upplåta mark även för andra ändamål än skogsbruk och ta en ledande roll för att utveckla skogens mångbruk tillsammans med det lokala näringslivet.

De samer som deltog ville ha längre planeringstider före avverkning för att göra det möjligt att låta renarna beta av marklav före träd-fällningen. Femåriga planeringscykler efterlystes. Samerna efterlyste också en mer aktiv röjning och gallring av skogen samt en skonsamare markberedning.

Synpunkter har också inkommit från flera naturvårdsorganisationer. De anser bl.a. att större arealer av den statliga marken ska undantas skogsbruket, särskilt gäller det de kvarvarande urskogarna. Svenska Jägarförbundet i Norrbotten har erbjudit sig att ta ansvar för viltvården i landet och bekosta den med intäkter från jaktkort och arrenden. Fackliga representanter har hört av sig och är framför allt oroade över de ökade förslitningsskadorna inom skogsnäringen. Sägerverken i Norrlands inland oroar sig över att AssiDomän AB kört mycket virke till kusten och att det därmed inte kommit inlandssågarna till del. De är också oroade över de låga flispriserna.

5.4 Lokal förankring

På Statsskogsutredningens samtliga seminarier poängterades vikten av lokal förankring av det statliga skogsbruket och naturvården. Det fanns intresse av att veta när de statliga förvaltarna planerar gallring, förnygringsavverkning, markberedning m.m. Det fanns också önskemål om lokalt inflytande i bevarandearbetet.

Det finns olika sätt att skapa lokal förankring och dialog. I riksdagens skrivelse (rskr. 2001/02:173) beskrivs den lokala dialogen som en del i demokratin, dvs. alla berörda ska ha rätt att framföra sin uppfattning. I skrivelsen poängteras vikten av att information går ut i ett tidigt skede för att ge berörda möjlighet att reagera och lägga fram synpunkter. Genom tidig och fyllig information underlättas konflikthantering.

Det finns etablerade former av samråd på olika områden i samhället. Samråd med samerna är ett exempel. Samråd inför planändringar

enligt plan- och bygglagen respektive samråd i samband med miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken är andra exempel. I de två senare fallen är samråden formaliserade och det finns regler för hur berörda ska kallas och hur samråden ska dokumenteras och följas upp.

I flera andra länder arbetar man mycket med s.k. public participation för att de som berörs av skogsbruket ska kunna bli mer delaktiga. Särskilt i Polen och Skottland har man arbetat mycket med dialog och samråd kring skogsbruks- och naturvårdsplanering (se Bilaga 2).

6 Skogens många värden

Skogen har i dag i flera avseenden stor betydelse för svenska folket. Förr var skogen i många landsdelar enbart en källa till försörjning i form av mat och ved eller viktig som bränsle bl.a. till bruken. Fortfarande är skogens virkesproduktion av stor vikt för landet och för våra exportinkomster. I takt med att en stor majoritet av befolkningen flyttat till tätorter har skogens värden kommit att handla om landskapsbilden, kulturmiljön, olika värden för friluftslivet, men också om bevarandet av biologisk mångfald. Skogen har alltmer blivit en källa för rekreation och upplevelser. Förståelsen har också ökat för skogens värde som skydd för ökad miljöförstöring. Det gäller bl.a. skogen som bullerskydd, skogsmarkens förmåga att lagra vatten och därigenom minska risken för översvämningar samt skogens förmåga att binda koldioxid och därmed sänka koldioxidhalten i atmosfären.

För Sveriges ekonomi och framför allt för landets export är skogsnäringen alltjämt av avgörande betydelse. Få har i dag sin direkta utkomst av skogsbruket, men skogens virkesproduktion är en viktig förutsättning för skogsindustrins utveckling. Skogsbruket och skogsindustrin utgör tillsammans kärnan i den kanske viktigaste ekonomiska klusterbildningen inom svenskt näringsliv. I det skogsindustriella klustret finns många av dagens snabbväxande högteknologiska och tjänsteproduktionsinriktade företag. Speciellt viktigt är det för glesbygden att upprätthålla denna dynamik och framtidstro. En säkerställd virkesproduktion är en av de viktigaste förutsättningarna för detta.

Därtill kommer skogens betydelse för att klara en energiförsörjning baserad på förnybara källor. Utbyggnadstakten när det gäller fjärrvärme, kraftvärme och mottryck baserad på biobränslen är stark. Marknaden för olika typer av biobränslen har det senaste året gått från ett klart överskott till brist. Konkurrensen om vedråvaran ökar. Hittills har svensk industri klarat en ökad produktion genom import av virke, främst från Ryssland och Lettland.

6.1 Skogen, industrin och sysselsättningen

Skogen har under lång tid haft stor betydelse för den svenska ekonomin. Skogs- och skogsindustriprodukter utgör fortfarande en viktig exportnäring med 13 procent av den totala varuexporten och 55 procent av nettoexporten. Totalt uppgick exporten av skogs- och skogsindustriprodukter år 2000 till 105 miljarder kr.

Inom skogsnäringen arbetade detta år ca 97 000 personer. Om man ser till hela skogsnäringen med sågverk samt massa- och pappersindustrin har antalet anställda varit stabilt den senaste 10-årsperioden. Produktiviteten i industrin har under perioden ökat i takt med att produktionsvolymen ökat.

Samtidigt som industrin expanderat har den andel som arbetar inom själva skogsbruket minskat. Den senaste 10-årsperioden har sysselsättningen mer än halverats och var år 2000 nere i 16 500 personer. Även i extrema skogsbygder har antalet anställda inom skogsbruket sjunkit drastiskt. I Jokkmokk, som tidigare hade huvuddelen av sysselsättningen inom skogen, bidrar skogsbruket nu med bara 3 procent av arbetstillfällena. Anledningen till det är att mekaniseringen tagit över många av de tidigare manuella uppgifterna.

Staten som virkesleverantör till massa- och pappersindustrin

Sågtimmer utgör 54 procent och massaved 46 procent av den totala virkesvolymen på marknaden. Värdemässigt svarar sågtimret för 68 procent och massaveden för 32 procent av det totala virkesvärdet på virkesmarknaden. Volymmässigt är virkesförbrukningen större i massa- och pappersindustrin än för sågverken, men värdemässigt är det lägre då sågtimret har ett mycket högre värde än massaveden, ca. 80 procent.

Inom massa- och pappersindustrin fanns år 2000 484 arbetsställen med totalt 40 200 anställda. Det fanns 46 massabruk 1999 med en total produktionskapacitet på 11,4 miljoner ton och med ett samlat exportvärde på 10,6 miljarder kr. Pappersindustrins samlade exportvärde uppgick samma år till 50,7 miljarder kr.

Svenska massa- och pappersbruk producerade år 2000 knappt 10 miljoner ton papper och ca. 10 miljoner ton massa av vilket 3 miljoner ton var avsalumassa. Det gick åt 42 miljoner m³fub fiberråvara fördelat på 30 miljoner m³fub massaved och 12 miljoner m³fub flis. Den svenska massa- och pappersindustrin har de senaste åren genomgått stora strukturella förändringar. Två trender kan skönjas, dels sam-

gåenden mellan företag, dels en fokusering på produktområden. Ett exempel på det senare är bildandet av Billerud AB där AssiDomän AB och StoraEnso Oy slog samman sina kraftpappersbruk till ett bolag.

AssiDomän AB svarade år 2000 för ca 3 procent av förbrukningen av massaved i Sverige. En jämförelse visar att Billerud AB förbrukade 12 procent, Södra 13 procent, SCA 12 procent och StoraEnso Oy 16 procent.

Sveaskog AB (inklusive AssiDomän AB) producerar ca 2,5 miljoner m³fub massaved från den egna skogen och ca 2,15 miljoner m³fub flis från sågtimmer – totalt 4,65 miljoner m³fub fiberråvara. Statens fastighetsverk producerar årligen ca 130 000 m³fub och Fortifikationsverket ca 118 000 m³fub fiberråvara. Sammantaget levererar de största statliga skogsförvaltarna knappt 5 miljoner m³fub fiberråvara, vilket motsvarar ca 12 procent av det totala årsbehovet i den svenska massa-industrin. Dock är volymen från Sveaskog AB inom överskådlig tid i princip bunden i leveransavtal med egen och extern massa- och pappersindustri.

Statens betydelse som virkesleverantör till sågverken

En av anledningarna för staten att äga skog i Norrlands inland är att öka volymen sågtimmer som bjuds ut på marknaden och därmed garantera köpsågverken råvara (prop. 2001/02:39). Av rapporten "Analys av betydelsen av statligt skogsägande för landets köpsågverk kopplat till sysselsättningen" (Bilaga 7) framgår i vad mån de 36 köpsågverken är beroende av timmerutbudet från de statliga skogarna. Av dessa köper två sågverk statligt timmer till 64 respektive 76 procent och två köper statligt timmer till drygt 40 procent. Övriga köper en mindre andel statligt timmer. Sveaskog AB, AssiDomän AB och Fastighetsverket FD Skog räknas här som statliga leverantörer av timmer.

Slutsatsen av rapporten är att det inte i första hand är vem som äger skogen som är det viktiga för inlandssågverken. Mer betydelsefullt är att det finns tillgång till timmer på marknaden som inte är bundet i t.ex. interna leveransavtal, återköpsavtal för sågverksflisen eller i bytesaffärer mellan bolag. Det nya Sveaskog AB har i dag åtaganden i leveransavtal som innebär att en årlig leverans av drygt 8 miljoner m³fub. Det är mer timmer än vad den statliga skogen producerar och innebär att Sveaskog AB behöver köpa virke från andra för att säkra leveransavtalen. Detta förhållande kan minska snarare än öka det fria timret på marknaden.

Sågverken är kostnadsmissigt beroende av priset på flis. Eftersom priset genom oligopolet kan hållas lågt är den oligopolsituation som gäller på den svenska marknaden för cellulosaflis ett problem. I rapporten jämförs flispriset mellan Finland och Sverige. Det svenska priset är 25 procent lägre än det finska.

I rapporten redovisas också problem att få bankgarantier för sågverken i Norrlands inland. Utan sådana är det svårt att köpa timmer för de mindre sågverken. Ytterligare en viktig faktor för de här sågverkens överlevnad är förmågan till profilering och marknadsföring av nischprodukter. Det finns således många andra faktorer än tillgång till timmer som utgör problem för inlandets köpsågverk.

Sågverken och sysselsättningen

De svenska sågverken har ökat sin produktion jämfört med slutet av 1900-talet. År 2000 var produktionen sågad vara 16,4 miljoner m³. Det är 2 miljoner m³ mer än under produktionstoppen i början av 1970-talet. Trots expansionen har antalet arbetsställen minskat och 97 procent av produktionen sker nu i sågverk med en årsproduktion som överstiger 5 000 m³. Av den totala sågverksproduktionen sker 14 procent i Norrlands inland och där är förädlingsgraden högre än för sågverk i andra delar av landet.

Sågutbytet av en stock är 45–47 procent. Resten blir biprodukter i form av cellulosaflis och spån. En stor andel av inlandssågarnas biprodukter går till skivindustrin och egen bränsleförsörjning. Vid några få anläggningar framställs förädlade bibränslen. När sysselsättningen diskuteras är det nödvändigt att också diskutera biprodukterna. En industri som är beroende av t.ex. spån kan ha byggts upp nära sågverket.

Inom trävaruindustrin arbetade 36 000 personer år 2000. Av dessa arbetade 1 700 personer på sågverk i Norrlands inland. Sågverkens kraftiga expansion har lett till att den svenska råvaran inte alltid räcker till. År 2000 importerades 10 procent av köpsågverkens virke. Det finns en viss oro över att den svenska skogen inte ska räcka till i Norrlands inland, enligt författarna till rapporten. Av den framgår även att arbetstillfällena i vissa mindre arbetsmarknadsregioner kan vara starkt beroende av ortens sågverk och tillhörande industri. I större och medelstora regioner är sågverken mindre betydelsefulla.

6.2 Skogen och rennärningen

Renskötsel är i vissa områden en viktig sysselsättning som är beroende av skogsmarken och dess lavproducerande förmåga. Samebyarna har renskötselrätt på skogsmarker som brukats sedan urminnes tider. Rätten till renbete regleras i rennäringslagen (1971:437) och skogsägarens hänsyn till rennärningen regleras i skogsvårdslagen (1979:429).

I Sverige finns omkring 220 000 renar fördelade på 51 samebyar. Antalet renar har skiftat kraftigt mellan olika perioder. Under 1900-talet har antalet varierat mellan 150 000 och 300 000 med toppar omkring vart 20:e år. Vinterbetet utgör ofta den begränsande faktorn för rennärningen. På vintern livnar sig renarna främst på lav. Därför är det viktigt med tillgång till bra mark- eller hänglavmarker. Dessa marker påverkas negativt av föryngringsavverkning och markberedning.

Av Rennäringspolitiska kommitténs betänkande ”En ny rennäringspolitik” (SOU 2001:101) framgår att man i dag tar större hänsyn till rennärningen än tidigare. Andelen slutavverkad lavrik mark har t.ex. minskat och markberedning sker på endast 5 procent av slutavverkad lavrik areal. Även hyggesytorna har minskat. Överhållning av skogen eller modifiering av skötseln kan, om det ökar tillgången till renbete, vara samhällsekonomiskt lönsamt (Bilaga 5).

Regeringen har beslutat om en gränsdragningskommission som ska fastlägga vilka områden som omfattas av renskötselrätten. Inför avverkning är markägaren på rennärningens året-runtmarker skyldig att samråda med berörda samebyar. Skogsvårdsstyrelsen kan förelägga markägaren vissa åtgärder för att minska påverkan på rennärningen och i vissa fall förbjuda avverkning.

Statens fastighetsverk FD Skog förvaltar rennärningens året-runtmarker (statlig mark) och har samrådsskyldighet på dessa marker. Sveaskog AB och till viss del Fortifikationsverket förvaltar statlig mark som utgör rennärningens vinterbetesmarker. På dessa marker är kraven på hänsyn till rennärningen inte lika stora som på året-runtmarkerna. De statliga skogsförvaltarna har, precis som de större skogsbolagen, frivilligt tagit på sig att samråda med samebyarna även i vinterbetesområdena, bl.a. som ett led i FSC-certifieringen av skogen.

Rennäringspolitiska kommittén har i sitt betänkande beskrivit rennärningens behov av lavmarker och också redovisat mark- och hänglavmarker som anses viktiga för rennärningen. Av betänkandet framgår att Statens fastighetsverk FD Skog och Sveaskog AB förvaltar ca 20 procent av lavmarkerna i Norrbottens, Västerbottens, Västernorr-

lands och Jämtlands län. Sedan 1950-talet har andelen lavmarker med minst 50 procent lav i bottenskiktet minskat med nästan 30 procent. Sådan mark utgör i dag 120 000 ha av skogsmarken i berörda län.

På Sveaskog AB:s marker och på Statens fastighetsverk FD Skogs marker nedanför barrskogsgränsen finns 12 respektive 10 procent av all mark med gott vinterbete för renar. Statens marker har således betydelse för rennäringen. På Statsskogsutredningens seminarier i Norrland framkom det att deltagande samer såg positivt på ett stort statligt skogsägande.

6.3 Biologisk mångfald

Bevarandet av biologisk mångfald är bl.a. reglerat i miljöbalken och skogsvårdslagen (1979:429). Syftet med områdesskydd på skogsmark är att bevara biologisk mångfald. Det legala skyddet av skogsmark sker enligt 7 kap. miljöbalken i form av nationalparker, naturreservat och biotopskyddsområden.

Med biologisk mångfald menar man variationen bland levande organismer i alla typer av miljöer, såväl i land- som i vattenmiljöer. Biologisk mångfald kan relateras bl.a. till mångfalden av arter och den genetiska variationen inom arten.

För att biologisk mångfald ska kunna bevaras krävs att metoder utvecklas för att arter långsiktigt ska finnas kvar i sina naturliga miljöer. Bevarandet av biologisk mångfald är ett ansvar för alla sektorer i samhället. Det kan inte enbart ses som ett naturvårdsarbete i traditionell mening, utan ställer också krav på jordbruket, skogsbruket, fisket och rennäringen.

De faktorer inom det moderna skogsbruket som bidrar till minskad biologisk mångfald är låg förekomst av döende och död ved, minskat lövinslag, kortare omloppstider, ändrad åldersfördelning med ett minskat inslag av gamla träd och färre skogsbränder. För närvarande är omkring 2 000 arter hotade i det svenska skogslandskapet, av dem är 400 akut eller starkt hotade (SOU 2000:52).

Skogsvårdsorganisationens sektorsansvar för miljön

Skogsvårdsorganisationen är den myndighet som har sektorsansvar för biologisk mångfald i skogsbruket. För att öka kunskaperna om hotade arter och hotade miljöer har flera landsomfattande inventeringar gjorts. Genom att bl.a. inventera nyckelbiotoper (livsmiljöer i skog

för hotade arter) och sumpskogar har kunskaperna om värdefulla miljöer ökat. För att målklassa skogsmarken har kriterier utarbetats för s.k. Gröna skogsbruksplaner. Skogsvårdsorganisationen erbjuder också skogsägare en bred utbildning där hänsyn till natur- och kulturmiljön har en viktig plats.

För att stimulera till ett landskapsekologiskt tänkande på småskogsbruket marker har ett arbete med s.k. landskapsekologiska kärnområden startat. Syftet är att utveckla ett effektivt natur- och kulturmiljöskydd inom ett större område trots att ägandet är fragmenterat.

Det privata skogsbrukets ansvar för miljön

Skogsbruket värnar alltmer om biologisk mångfald. Certifiering av skog har medfört ett betydligt större ansvarstagande än tidigare. FSC-certifieringen anger t.ex. att 5 procent av den produktiva skogsmarkarealen ska undantas från skogsbruk, s.k. ekologiska bokslut ska upprättas för att kontrollera att planerade hänsyn tas till natur- och kulturmiljön samt vattenmiljön vid olika skogsbruksåtgärder. De flesta skogsägare arbetar i dag med ståndortsanpassning och landskapsplanering, vilket är positivt för biologisk mångfald, kulturmiljön och landskapsbilden.

De frivilliga avsättningarna för biologisk mångfald är i dag uppe i samma nivå som den områdesskyddade arealen. Hälften av arealerna tillhör storskogsbruket och resten de små och medelstora skogsfastigheterna. Precis som när det gäller det statliga områdesskyddet finns de frivilliga avsättningarna främst i norra Sverige.

6.4 Kulturmiljö

Den svenska skogens natur- och kulturmiljövärden är både ett resultat av äldre markanvändning och av naturlig utveckling. Bondens landskap har sedan lång tid tillbaka omfattat det som nu är skog med framför allt skogsbete och olika former av selektiv huggning. Mycket betydelsefullt för biologisk mångfald är fortfarande brynzoner, dvs. sådana biotoper som utvecklas i övergången mellan hagmark respektive äng och skog. För att behålla de kulturmiljöpåverkade arterna i skogen krävs kunskap och vardagshänsyn i skogsbruket. Viss kritik har av den anledningen framförts från kulturmiljöhåll mot att så stora arealer områdesskyddad skogsmark i dag lämnas för fri utveckling.

I rapporten "Kulturmiljö i skogen" från Riksantikvarieämbetet (Bilaga 4) tas bl.a. följande angelägna åtgärder upp för att bevara kulturmiljön i skogslandskapet:

- Fortbildning för anställda och entreprenörer om kulturmiljön för att öka vardagshänsynen i skogsbruket.
- Bränning, selektiv huggning och skogsbete för att återskapa en del av den forna kulturpåverkade skogsmiljön.
- Gynnande av lövträd och skiktade skogar i eller nära kulturmiljöer, särskilt i gränzoner mot bebyggelse.
- Markberedning på tidigare oplöjd kulturmark, som hagmark och äng, bör ske skonsamt för att bevara det gamla kulturmiljölandskapets struktur.
- Om våtmarker skapas bör det i första hand ske genom restaurering av äldre utdikade marker. Därmed kommer återigen gamla ortsnamn att följa landskapsbilden.
- Kulturminnen, som tjärdalar och stengärdsgårdar ska finnas utsatta på kartor.

I lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. finns särskilda bestämmelser till skydd för kulturmiljön. Av bestämmelserna följer att åtgärder som avverkning och markberedning liksom fortlöpande skötsel kräver hänsyn till kulturmiljövården. Vissa åtgärder förutsätter tillstånd från länsstyrelsen. Riksantikvarieämbetet ansvarar för tillsyns- och skötselvägledning över kulturmiljövården i landet, medan länsstyrelserna ansvarar för själva tillsynen i länen.

Kulturmiljövården har hittills varit eftersatt inom skogsbruket trots att lagstiftningen är kraftfull och i princip förbjuder förstörelse av kulturminnen av olika slag. Trots det skadades 56 procent av fornlämningarna vid avverkning och markberedning, enligt en rapport från Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen.

6.5 Rekreation, friluftsliv och turism

Urbaniseringen har inneburit att skogens värde för människor förändrats. Skogen har blivit en källa till rekreation och upplevelser där den ekonomiska nyttan av virkesproduktion, jakt, fiske samt bär- och svamplockning får mindre betydelse i relation till upplevelsevärdet. Skogen har allt mer blivit en viktig rekreativ miljö och särskilt gäller det tätortsnära skogar. Många vill att skogens tillgänglighet ökar t.ex.

med leder för vandrare, cyklister, skid- och skoteråkare samt iordningställda rast- och tältplatser.

Av rapporten "Skogens alternativa nyttjandeformer" (Bilaga 3) framgår att många fritidssysselsättningar bland svenskar är kopplade till skogen. Vanligt är promenader, bär- och svamplockning, cykelutflykter och annat friluftsliv. Jakt och fiske har av tradition varit viktigt både för rekreation och för att berika det sociala livet. Det finns ca 300 000 jägare i landet. Antalet fritidsfiskare är betydligt fler.

Omkring 80 procent av befolkningen vistas i skogen någon gång om året. Ungefär en tredjedel säger att de besöker skogen någon gång per vecka. Så många som 55 procent av samtliga besök sker i tätortsnära skogar. Intresset för friluftsliv växer liksom det samhällsekonomiska värdet för skogen som rekreativmiljö. Rekreativvärdet i skogen är i dag ungefär lika stort som dess virkesvärde (Tabell 6.1). Konjunkturinstitutet värderar det totala värdet av skogsrekreation till 20 miljarder kr årligen (SOU 2001:2).

Tätortsnära skog

Intressant att notera är att den brukade skogen är attraktiv som strövområde. Många föredrar strövområden som utgörs av gles skog, gärna med inslag av luckor och gläntor. Flera undersökningar tyder på att favoritskogen ska vara lättframkomlig och helst fri från ris, grenar och vindfällen. Det innebär att många föredrar en äldre brukad skog framför en urskog. Att skogen används för rekreation och friluftsliv behöver således inte stå i motsatsställning till skogsbruk.

Arealen tätortsnära skog är liten i jämförelse med landets totala skogsareal. Majoriteten av de tätortsnära skogarna ägs av kommuner. I 1991 års miljöpolitiska beslut (prop. 1990/91:90) fastställdes att det i första hand är kommuner och landsting som ska sörja för behovet av mark för det rörliga friluftslivet i tätorter och dess omedelbara närhet. I Resurseffektivitetsutredningens betänkande (SOU 2001:2) beräknas den årliga kostnaden för att anpassa skogen runt de 10 största tätorterna i landet till 19,6 miljoner kr. Det räcker att invånarna värderar skogen till 8 kr/person och år för att projektet ska bli samhällsekonomiskt lönsamt.

I takt med skogens ökade betydelse som rekreativmiljö blir den mer intressant för turistnäringen. Skogens betydelse för det lokala näringslivet och för arbetsmarknaden växer därför i många delar av landet. Om skogens tillgänglighet för allmänheten ökar med t.ex. leder

för vandrare, skid- och skoteråkare samt iordningställda rast- och tältplatser ökar också värdet för turistnäringen.

I regeringens skrivelse (skr. 2001/02:173) om en samlad naturvårdspolitik tas bl.a. vikten av ett sektorsmål för friluftsliv upp. Av skrivelsen framgår också att ett särskilt Friluftsråd kommer att inrättas hos Naturvårdsverket. Vidare skriver regeringen: ”Staten bör ha ett ansvar att på olika sätt underlätta och stimulera en ökad naturturism... Den offentligt ägda marken utgör en tillgång som ger särskilda möjligheter att utveckla naturturism.”

6.6 Markupplåtelser

Markupplåtelse för jakt, fiske, anläggningar m.m. innebär inkomster för markägaren. År 2000 utgjorde upplåtelser 1 procent av Sveaskog AB:s nettoomsättning. Jakt och fiske ger dessutom upphov till ökat rekreativvärde för utövarna. I framtiden kan dessa värden få än större betydelse både för enskilda personer och för samhällsekonomin. I takt med att olika former av mångbruk av skogsmarken utvecklas kommer även olika former av upplåtelser för sådana verksamheter att behövas. På sikt kommer därför inkomster från upplåtelser att utgöra en större del av omsättningen än i dag.

På statens mark ska jakt- respektive fiskerätt upplåtas till allmänheten, vilket i dag sker genom att en stor del av statens fastigheter ingår i jakt- respektive fiskevårdsområden. På statens mark är det i allmänhet förvaltaren av marken som också upplåter rätten till jakt och fiske. På rennäringens året-runtmarker har länsstyrelserna hand om alla former av upplåtelser.

På Statskogsutredningens seminarier framkom att många ansåg att staten inte ska ta ut marknadspriser för jakt och fiske.

6.7 Skogens samhällsekonomiska nytta

Statens skogsbruk skiljer sig på en väsentlig punkt från det privata. Skogsmarkens samhällsnytta kan staten tillgodoräkna sig även om det inte blir några direkta inkomster till berörd förvaltare. Det handlar exempelvis om förbättrad folkhälsa och regional utveckling av turistföretag till följd av attraktiva rekreationsskogar som lockar till utevistelse. I dag finns ingen redovisning över de statliga skogsförvaltarnas samhällsekonomiska investeringar eller vilken nytta de åstadkommer.

En anledning till detta kan vara att samhällsnyttan ofta är svår att beräkna.

Många kostnader och nyttor kan räknas om till marknadspris eftersom de motsvaras av intäkter eller utgifter för försäljning av varor och tjänster respektive förvärv. Det ekonomiska värdet av att plocka bär, svamp eller att jaga och fiska kan beräknas utifrån kilopriset på bär och svamp respektive kött och fisk. Rekreativsvärdet i samband med dessa utevistelser måste skattas på andra sätt.

Kostnader för nyttor som saknar marknad är svåra att beräkna. Skogens rekreativsvärde är exempel på en nyttighet som saknar marknadsvärde, bl.a. till följd av att alla har rätt att ströva fritt i skog och mark. Värdet av de icke marknadsprissatta nyttorna, som vistelse i skogen, måste därför skattas med hjälp av alternativa metoder.

Studier av betalningsviljan

Den samhällsekonomiska nyttan kan skattas genom studier av betalningsviljan för att t.ex. behålla ett tätortsnära strövområde. De metodologiska problemen är dock stora eftersom man bedömer medborgarnas betalningsvilja för att få ta del av något som är och kommer att förbli gratis. Resultat från studier av betalningsviljan bör därför tolkas med försiktighet. I undersökningar som gjorts av Mattson och Li (redovisad i Bilaga 3) har betalningsviljan för ett skogsbesök skattats till mellan 430 och 1 130 kr per besök beroende på vilken del av landet det gäller. Betalningsviljan för ett skogsbesök är högre i söder än i norr och högre i tätortsnära skogar än på landsbygden.

Ett annat sätt att beräkna skogens rekreativsvärde är att studera de kostnader som är förknippade med vistelsen i skogen. Det kan vara kostnader för resan till och från skogen samt utgifter för kläder och annan utrustning som behövs. Dessa utgifter utgör nedre gränsen för vad en enskild person är beredd att betala för skogsbesöket. Om kostnaderna hade varit större än nyttan skulle de ha avstått från vistelsen i skogen. Sannolikt är dock nyttan i flertalet fall betydligt större än summan av de direkta och indirekta nyttigheterna.

Man kan också beräkna en s.k. undvikandekostnad, vilket innebär att man räknar ut vad det kostar att hindra att en skada uppstår. Det gäller t.ex. skogsbrukets förstörelse av kulturminnen vid markberedning. Riksantikvarieämbetet har på detta sätt skattat förstörelsen av kulturminnen till 11 miljoner kr om året, dvs. skogsbrukets kostnader för att undvika att sådana skador uppstår.

6.8 Skogens samhällsekonomiska värde

Nedan redovisas skogens olika värden. Av tabell 6.1 framgår att rekreationsvärdet för den svenska skogen är ungefär lika stort som virkesvärdet. Det innebär inte att man kan ta betalt av skogsbesökaren. Snarare ska man tolka det höga rekreationsvärdet som att människor är beredda till vissa uppoffringar för att få ha skogen kvar som strövområde. Det innebär inte heller någon konflikt med skogsbruket eftersom bra rekreationsskogar ofta sammanfaller med skogsbrukets mål med skogen.¹ Skogens samhällsekonomiska värde ökar om skogen är variationsrik och om skogsägaren röjer, anlägger stigar och leder, skyltar samt vidtar andra åtgärder för att öka tillgängligheten.

Tätortsnära skogar har högt rekreationsvärde. Det kan vara samhällsekonomiskt lönsamt att anpassa skogsbruket till friluftslivet även om det leder till något lägre virkesuttag. Åtgärder som skyltning, iordningsställande av rastplatser m.m. som syftar till att öka allmänhetens tillgänglighet har ett högt samhällsekonomiskt värde för tätortsnära skogar. För att åstadkomma ett optimalt nyttjande av skogsmarken behövs samhällsekonomiska beräkningar även av de nyttor som inte är marknadsprissatta.

Hans Ekvall, Sveriges lantbruksuniversitet i Umeå, har i en rapport beställd av utredningen redovisat modeller för hur man beräknar optimalt nyttjande av skogen genom att väga virkesvärdet mot andra samhällsekonomiska värden ("Skogens mångbruk i ett ekonomiskt perspektiv", Bilaga 5). Där redovisas beräkningar dels för avsättning av skogsmark dels för anpassning av skogsbruket för att ge utrymme för ett annat nyttjande.

När det gäller avsättning av mark görs en avvägning mellan dels minskat virkesvärde, minskade skatteintäkter och bortfall av arbetstillfällen, dels den ökade samhällsnyttan i form av större biologisk mångfald eller ökat rekreationsvärde. Beräkningar av detta slag kan kopplas till skogsförvaltarens beståndsregister.

¹ Björn Möllersten/SNF, Skogar för människor. Bevarande och skötsel av tätortsnära skogar. Solna 2001

Tabell 6.1 Uppskattning av de svenska skogarnas årliga produktionsvärde (Bilaga 5)

Miljoner Euro i 1999/2000 års penningvärde. (1 Euro=SEK 8.50)

	1987	1991	1993	1995	1997	1999
Värde av uttaget virke	2050	2080	2180	2540	2430	2370
Övrig varuproduktion*	277	273	249	233	223	225
Delsumma 1 (varuproduktion)	2327	2353	2429	2743	2663	2595
Rekreation**	2370	2370	2370	2370	2370	2370
Erosionsskydd och bullerskydd	20	20	20	20	20	20
Koldioxidassimilation***	810	1050	930	630	750	810
Delsumma 2 (tjänster)	3200	3440	3320	3020	3140	3200
Förändring av övrigt kapital****	-65	-65	-65	-65	-65	-65
Förändring av biodiversitet	-230	-200	-190	-180	-170	-160
Förändring av markkemiskt tillstånd*****	-125	-115	-110	-105	-100	-95
Förändring av skogsmarksareal	17	17	17	17	17	17
Delsumma 3 (förändringar)	-403	-363	-348	-333	-318	-303
DELSUMMA 1+2+3	5124	5430	5391	5430	5485	5492

Källa: Kriström & Skånberg (2001)

* Bär, svamp, viltkött och lav.

** Promenera/åka skidor, löpa/jogga, studera växter och djur, plocka bär och svamp, vandra, jaga m.m.

*** Virkesförrådets förändring värderad med koldioxidskatten.

**** Bär, svamp och lav.

***** Försurning.

Förutom avsättning av en viss areal mark kan man kompensera en annan näring alternativt naturvårdsnyttan eller rekreationsvärdet genom att anpassa skogsbruket, t.ex. genom att vänta längre med att ta ner skogen än vad som är motiverat av företagsekonomiska skäl. Överhållning av mark för att ge utrymme för rennärningen är ett exempel som redovisas i Bilaga 5. Där framgår att förlusten för skogsägaren är liten för måttlig överhållning av skog och kompenseras väl av ökat värde för rennärningen.

7 Varför staten äger skogsmark

Skogens olika värden ser ut att öka med tiden, speciellt gäller det den tätortsnära skogen eller skogar med andra särskilda värden. Det ställs allt högre krav på skogsförvaltaren antingen det är staten, privata bolag eller privatpersoner som äger marken. Kraven på naturvårds- och kulturmiljöhänsyn har ökat allt sedan skogsvårdslagen jämställde miljömålet med produktionsmålet 1993. I takt med att skogen blir mer betydelsefull för biologisk mångfald, rekreation och naturupplevelser ökar också allmänhetens önskemål om att vara med och påverka skogsbruket för att åstadkomma en bättre anpassning till olika intressen.

Även företag och olika intresseorganisationer vill se en utveckling av skogen som gynnar deras idéer och behov. Det handlar inte bara om turistföretag som använder skogen till upplevelser av olika slag. Det handlar också om företag som vill vidareutveckla speciella råvaror från skogen eller som vill använda andra skogsråvaror än själva virket. Det senare kan gälla slöjdmaterial eller lav och ris för dekora-tionsändamål. Att ge förutsättningar för både en effektiv virkesproduktion och annat nyttjande av skogsmarken blir en av de stora utmaningarna i framtiden.

7.1 Visionen om mångbruk är gammal

Diskussionen om mångbruk av skogsmarken väcktes redan på 1960-talet av den dåvarande generaldirektören på Domänverket, Erik W Höjer. Erik Höjer var generaldirektör för Domänverket 1950–1964 och var en framsynt och driftig chef. Han startade ett omfattande restaureringsarbete av den statliga skogsmarken och ville att statens skogsbruk skulle utgöra ett föredöme inom branschen. Parallellt med det rent produktionshöjande arbetet utvecklade han också många av de idéer om mångbruk som nu är aktuella.

Erik Höjer var medveten om behovet av att bevara skogar av ursprunglig karaktär för forskning, behovet av att gynna landskapsbildningen samt att bevara kulturlämningar. I Domänverkets reglementssamling om naturvärden från 1955 konstateras att skogen ska skötas för att ge god ekonomisk avkastning samtidigt som landskapets värden ska tas till vara och man ska vara mån om det vildas trivsel. Det fanns också bestämmelse för vilka kriterier som skulle gälla för avsättning av domänreservat: "Områdena bör representera sådana typer av skog och mark, vilkas bevarande, så långt det med hänsyn till naturens egen utveckling är möjligt, anses vara av värde och intresse från skogliga, natur- och kulturhistoriska, landskapliga, sociala och andra synpunkter."

Det sociala begreppet infördes under denna tid mest i betydelsen av möjlighet till rekreation och friluftsliv i skogen. Erik Höjer ville att kronans mark skulle vara tillgänglig och attraktiv för alla. Under hans tid öppnades skogsbilvägarna för allmänheten och Domänverket anlade stigar, rast- och campingplatser samt informerade allmänheten om möjligheter till friluftsliv, fiske m.m. i kronoparkerna.

Erik Höjers vision om skogsmarkens användning stämmer väl med dagens diskussioner. Redan på 1960-talet myntade han uttrycket "mångbruk av skogsmarken" och var drivande för att öka friluftslivets möjligheter. Han bidrog till att mark avsattes för natur- och kulturvård och till ökat intresse för skogen hos allmänheten genom information och ökad tillgänglighet. Ambitionen var att göra Domänverkets skogsmark till hela svenska folkets skog.

7.2 Skogsmark i myndighetsförvaltning

Historiskt har statens ägande av skogsmark främst motiverats av ekonomiska skäl. Under 1800- och 1900-talen blev det viktigt att trygga virke till industrin. Först under 1900-talet och främst under dess senare hälft började skogens värden för natur- och kulturmiljön samt friluftslivet att uppmärksammas. Under 1990-talet fattades flera politiska beslut om skogspolitik och statens bevekelsegrunder för att äga skog slogs fast. Stora delar av den statligt ägda skogsmarken bolagiserades och överfördes till Domän AB. I samband med dessa stora organisationsförändringar diskuterades vilka marker som staten skulle fortsätta att äga i myndighetsform.

Riksdagen beslutade att fastigheter av historiskt och kulturellt värde, naturskyddade marker liksom rennäringens året-runtmarker

skulle stanna i statens ägo och förvaltas i myndighetsform. Detsamma gällde vissa av försvarets och universitetens fastigheter samt fjällen och stora områden improduktiv mark i fjällkedjan med stor betydelse för rennäring, naturvård och det rörliga friluftslivet. Även AB Göta kanalbolag skulle av kulturhistoriska skäl behållas av staten, men fortsätta att förvaltas i bolagsform. Övriga marker skulle förvaltas i myndighetsform. (prop. 1990/91:87).

Riksdagen uttalade också att kulturhistoriska miljöer som slottsegendomar med omgivande kronomarker bör hållas samman och behållas som nationellt kulturarv (1991/92:FiU8). Även Riksantikvarieämbetet poängterar vikten av att dessa kulturhistoriskt viktiga fastigheter hålls samman som egna enheter med befintliga byggnader samt jord- och skogsbruk.

Andra bevekelsegrunder för statligt skogsägande anges vara att underlätta hantering av konflikter mellan olika användare, t.ex. vid omarrondering av mark. Statligt ägande ansågs också säkerställa skogen som naturtillgång samt gynna sysselsättningen och garantera timmer till köpsågverken i Norrlands inland (prop. 1990/91:87 samt prop. 1995/96:141).

Det råder således politisk enighet om att rennäringens året-runtmarker (Statens fastighetsverk FD Skog), kulturhistoriskt intressanta marker (Statens fastighetsverk FD 4), nationalparker och naturreservat (Naturvårdsverket) samt mark för militära ändamål (Fortifikationsverket) ska förvaltas i myndighetsform.

7.3 Statsskogsutredningens direktiv

I Statsskogsutredningens direktiv 2000:60 har skälen till statens skogsägande definierats på följande sätt:

- Statligt skogsägande underlättar långsiktig förvaltning av större sammanhängande områden för att t.ex. bevara biologisk mångfald och från natur- och kulturmiljösynpunkt särskilt värdefull skogsmark.
- Statligt skogsägande kan öka konkurrensen om vedråvara vilket bl.a. innebär lättare tillgång för köpsågverk. Virkesmarknaden karakteriseras delvis av att en stor del av virkesfångsten går till integrerad industri. Ett statligt skogsägande ökar antalet säljare på virkesmarknaden.
- Statligt skogsägande ger möjligheter till bättre arrondering av mark och underlättar markbyten med andra ägare vilket bl.a. är viktigt

för att tillgodose friluftslivets, natur- och kulturmiljövårdens behov.

- Ett statligt skogsägande ger möjlighet att utveckla nya former för konflikthantering och förvaltning av mark där det råder konflikter i fråga om förvaltningen.
- Skogen är en naturresurs med stora natur- och kulturmiljövärden och en naturtillgång som berör många människor och som i hög grad bör vara tillgänglig för ett rörligt friluftsliv. Ett statligt skogsägande värnar dessa intressen och stärker allmänhetens känsla för skogen med dess natur- och kulturmiljövärden som gemensam tillgång och gemensamt ansvar.
- Statligt skogsbruk bör genom att vara ledande inom såväl natur- och kulturmiljövård som produktion av virke och andra nyttigheter tjäna som ett föredöme för hela skogsnäringen.
- Skogsmark som ingår i nationalpark skall enligt gällande lagstiftning ägas av staten.
- Staten äger skogsmark för speciella ändamål t.ex. genom Sveriges lantbruksuniversitet för långsiktiga vetenskapliga ändamål.
- För viss skogsmark, t.ex. den ovanför odlingsgränsen råder särskilda förutsättningar för bl.a. rennäring samt natur- och kulturmiljövård. Statligt skogsägande ökar möjligheterna att hantera eventuella målkonflikter.

Staten har således angett flera skäl till ett statligt skogsägande. Ambitionen när det gäller förvaltning av skogsmark är hög. Samtliga intressen ska värnas samtidigt som det statliga skogsbruket ska utgöra ett föredöme för andra skogsägare och vara ekonomiskt effektivt.

8 Skogsmarkens skötsel och virkesuttag

Skogspolitiken ställer samma krav på alla skogsförvaltare oavsett om de är offentliga eller privata. Kraven har preciserats i skogsvårdslagen (1979:429), miljöbalken, lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och rennäringslagen (1971:437).

Således finns inga särskilda skogspolitiska krav på skogsbruket för statligt ägd skog i myndighetsinstruktioner, regleringsbrev eller i de statliga bolagens bolagsordningar.

8.1 Skogsbruk

Skogsskötsel kan definieras som planering och genomförande av åtgärder för skogens återväxt i form av markberedning, plantering, röjning och gödning för att på bästa sätt tillvarata markens produktionsförmåga. Till detta kommer i dagens skogsbruk även åtgärder för natur-, kulturmiljövård och åtgärder för att främja friluftslivet, som påverkar skogsskötselns utformning och inriktning. I ett rationellt skogsbruk ingår förutom den operativa skötseln och brukandet av skogen, att uppdatera register och kartmaterial, att planera avverkningar, att hålla vägar och att delta i samfälligheter m.m.

Skogsskötseln ska bedrivas på ett sådant sätt att virkesproduktion och miljöhänsyn har samma prioritet. Därmed förmeras det slutliga virkesvärdet samtidigt som biologisk mångfald, kulturmiljövärden och värden för det rörliga friluftslivet behålls eller ökar. Den sociala dimensionen har blivit allt viktigare inom skogsskötseln liksom att öppna för mångbruk av marken.

Ur flera synvinklar är det en fördel att se själva skogsavverkningen som en industriell process där brukandet av marken är en del av en logistikkedja, som syftar till att förse kunder med de produkter som

efterfrågas. Detta synsätt är ingen motsats till att avverkning genomförs med hänsyn till miljön och andra intressen.

8.2 Planering för biologisk mångfald och mångbruk

Ekologisk landskapsplanering syftar till att inom ett större område urskilja och förstärka särskilt värdefulla områden som behöver undantas från normalt skogsbruk samt att behålla spridningsvägar för växter och djur.

Nyckelbiotoper är områden med mycket höga naturvärden där det finns hotade, sällsynta eller missgynnade arter (s.k. rödlistade arter). Sådana områden uppmärksammas särskilt i de ekologiska landskapsplanerna. Ibland kan det handla om att lämna områden för fri utveckling och i andra fall kan aktiva skötselåtgärder behövas för att behålla livsmiljöer för hotade växter och djur.

Landskapsplanering innebär även att bevara eller återställa ett mönster av relativt stabila miljöer som påminner om det ursprungliga naturtillståndet. Strävan är att behålla varierande utvecklingsstadier. Av detta skäl kan t.ex. äldre skog behöva stå kvar längre än vad som är motiverat från virkesproduktionssynpunkt. Det handlar också om att återinföra elden som ekologisk faktor i syfte att gynna arter som är beroende av bränder. Landskapsplanering är ett viktigt verktyg för att öka mångbruket i skogen och att tidigt ta hänsyn till andra näringar. Det gäller t.ex. hänsyn till skogens rekreations- och friluftsvärden och till rennäringens behov av betesmarker samt natur- och kulturmiljövård.

Ståndortsanpassning syftar till att ta till vara den enskilda växtplatsens naturliga produktionsförmåga och biologiska kvaliteter. En ståndort (växtplats) utgörs av ett skogsmarksområde med en enhetlig livsmiljö för växterna avseende bl.a. fuktighet, markens egenskaper och tidigare kulturpåverkan. Inom ett avverkningsområde finns ofta flera ståndorter. Ståndortsanpassat skogsbruk innebär att varje sådant delområde avverkas och förnygras med de metoder som är bäst lämpade för att ta till vara den naturliga produktionsförmågan. Ståndortsanpassning är ett verktyg för att se till att rätt metod används på rätt plats. Den planering som krävs ger samtidigt förutsättningar för en god vardagshänsyn på beståndsnivån genom att man på ett genomtänkt sätt sparar enskilda träd, trädgrupper, kantzoner och små hänsynskrävande biotoper. Det ståndortsanpassade skogsbruket bi-

drar därigenom till en bättre generell natur- och kulturmiljövård samt ett varierat och mer attraktivt landskap.

8.3 Målklassning och ekologiska bokslut

Målklassning är en metod som utvecklats inom skogsbruket för att definiera varje bestånd utifrån befintliga egenskaper och målstyra skötseln för varje specifikt område. Enligt skogsvårdsstyrelsernas system med Gröna skogsbruksplaner finns fyra målklasser:

- PG* Produktionsmål med generell hänsyn och ståndortsanpassning.
- PF* Produktionsmål med förstärkt hänsyn, vilket kan innebära överhållning av äldre skog enligt landskapsplanering eller att särskilda åtgärder görs för att bevara eller förstärka biologisk mångfald samtidigt som andra delar används för produktion.
- NO* Naturvårdsmål där skogen lämnas orörd, vilket innebär avsättning utan åtgärder.
- NS* Naturvårdsmål med skötsel, vilket innebär avsättning med skötselåtgärder för att bevara eller förstärka naturvärden.

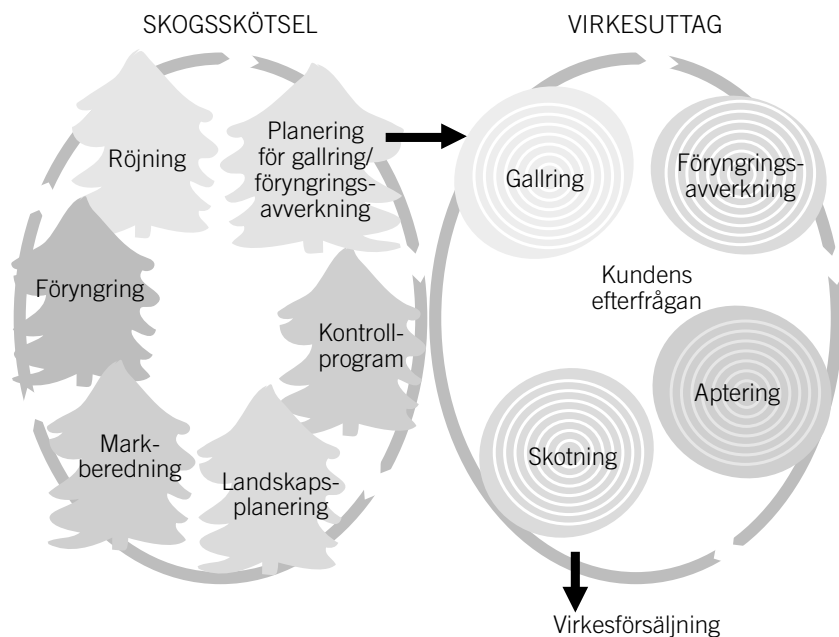
Flera av de statliga förvaltarna använder sig av målklassning för att dokumentera resultatet av landskaps- och avverkningsplanering. Målklassning av markerna redovisas i samband med respektive förvaltare i kapitel 12.

Så gott som alla statliga skogsförvaltare är FSC-certifierade, vilket innebär att de förbundit sig att sköta skogen på ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt ansvarsfullt sätt. Den svenska FSC-standarden ställer bl.a. krav på att minst 5 procent av den produktiva arealen avsätts för naturvård, att särskilt värdefulla miljöer undantas från skogsbruk och att hänsyn tas till en mängd omvärldsfaktorer, exempelvis hydrologi och samernas behov av renbetesmarker. FSC-certifieringen innebär också att s.k. ekologiska bokslut måste göras för att följa upp att de planerade åtgärderna utförts eller att beslutad hänsyn tagits. De ekologiska boksluten är ett mått på hur väl skogsbruket lyckas med det vardagliga miljöarbetet. Ekologiska bokslut för respektive förvaltare redovisas i kapitel 12.

8.4 Virkesuttag

Virke skördas vid gallring och föryngringsavverkning flera årtionden efter plantering eller annan föryngring. Omloppstiden i skogsbruket är mellan 60 och 100 år och det är först när virket tas ut ur skogen som vinst realiseras. Under senare år har skogsbruket främst varit inriktat på den lönsamma delen, dvs. själva uttaget av virket. Det innebär att allt fler skogsförvaltare ägnar sig mindre åt planering av skogens återväxt, röjning och gallring jämfört med tidigare. Detta bekräftas av Skogsstyrelsens rapport om utvärdering av skogspolitiken (Meddelande 1-2002) där det framgår att åtgärder för återväxt och beståndsvård minskat i intensitet under 1990-talet. På sikt kan det innebära att skogens värde minskar och att virket får sämre kvalitet.

Figur 8.1 Flödesschema inom skogsproduktionen



Skogsskötsel

Skogsbruket är långsiktigt och det är viktigt att ha pågående skogsskötselprogram där intensiteten i föryngring, skogsvård och virkesuttag bestäms i tioårsintervaller. Skogsskötselprogrammet anger gallringsform och gallringsandel och därmed skogens omloppstid.

Virkesuttag

Skogens inkomster utgörs av inkomster från avverkat timmer minus avverkningskostnader. Kostnader för avverkning, terrängtransport och vidaretransport är stora utgiftsposter. En rationalisering och fokusering av denna verksamhet betyder mycket för det ekonomiska resultatet.

Virket skördas med maskiner som fäller, kvistar och kapar virket i lämpliga dimensioner. Oftast används dataprogram med inprogrammerade virkespriser för olika kombinationer av längd och diameter för att optimera kapningen för bästa ekonomiska utfall. Skotare lastar och kör ut virket till närmaste väg. Ett arbetslag kring dessa skogsmaskiner består ofta av 5–6 personer och maskinerna körs i två eller treskift.

Virket kan säljas på flera olika sätt, vanligast är att sälja virket fritt industrin eller att sälja rotposter. Av de statliga skogsförvaltarna är det framförallt Sveaskog AB som har egna maskingrupper för avverkning och skotning och som därmed säljer virke i efterfrågade dimensioner direkt till industrin. Övriga statliga förvaltare säljer i huvudsak virke på rot och överlåter därmed arbetet efter avverkningsplanering till köparen. För den som själv avverkar och kapar virket är det angeläget att leverera virke i efterfrågade dimensioner vid tidpunkter som passar industrin.

9 Nationalparker och naturreservat

Målet med nationalparker är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp. Naturreservat bildas för att bevara biologisk mångfald, bevara värdefulla naturmiljöer eller för att bevara områden som är värdefulla för det rörliga friluftslivet. Kulturresevat bildas för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. I Sverige finns 4,6 miljoner ha mark som är skyddad i form av nationalparker, natur- och kulturresevat. Av detta är omkring 30 procent skogsmark inklusive skogsmarksimpediment. Totalt skyddas knappt 0,9 miljoner ha eller ca 3,7 procent av den produktiva skogsmarksarealen i landet. Naturvårdsverket ska föra ett sammanfattande register över nationalparker, naturreservat och andra områdesskydd som omfattas av 7 kap. miljöbalken.

Omkring 80 procent av landets skyddade arealer är föreslagna att ingå i EU:s ekologiska nätverk av särskilt skyddsvärda naturområden, s.k. Natura 2000-områden. För dem gäller att områdena ska ha bevarandeplaner för att se till att bevarandestatusen bibehålls. För alla Natura 2000-områden gäller att bevarandestatusen ska följas upp och dokumenteras (SFS 1998:1252) för att sedan redovisas till EU. Kartor och förteckning över Natura 2000-områdena ska finnas hos Naturvårdsverket.

Natur- och kulturresevat ägs inte bara av staten. Andra ägare kan vara kommuner, stiftelser och privata markägare. År 2000 ägde staten ca 750 000 ha av den områdesskyddade produktiva skogsmarken. Av detta skyddades 116 434 ha i form av nationalparker, ca 633 000 ha som naturreservat och resten i form av naturvårdsavtal och biotopskyddsområden. Naturvårdsverket förvaltade ägaransvaret för 40 procent av den statligt ägda områdesskyddade arealen, Statens fastighetsverk förvaltade 54 procent, Sveaskog AB och Domän AB ägde tillsammans nästan 6 procent och resten förvaltas av Fortifikationsverket, Skogsstyrelsen, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och AB Göta kanalbolag.

Av den totala områdesskyddade arealen i landet, dvs. inklusive impedimentmarker, fjäll, skärgårdar m.m. äger staten 85 procent. Naturvårdsverket har ägarförvaltning för 20 procent och Statens fastighetsverk för 60 procent av den statligt ägda marken.

9.1 Statens förvaltningsansvar

Statens ansvar när det gäller natur- och kulturmiljövård handlar om ägarförvaltning, registerhållning, tillsyn, skötsel förvaltning av marker inklusive kontroll och uppföljning av bevarandestatus. Uppgifterna är i huvudsak fördelade på Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, Riksantikvarieämbetet samt länsstyrelserna. Länsstyrelserna har skötsel förvaltning för de statliga områdesskydden med undantag för Gotska Sandön och Tyresta nationalpark som förvaltas av Naturvårdsverket respektive Stiftelsen Tyrestaskogen.

9.2 Bildande av områdesskydd

Områdesskyddet regleras i 7 kap. miljöbalken. *Nationalparker* bildas genom riksdagsbeslut och marken ska ägas av staten. *Natur- och kulturreservat* bildas av länsstyrelser eller kommuner och kan ägas av staten, kommuner, stiftelser eller annan markägare. Länsstyrelser har rätt att bilda *biotopskyddsområden* på jordbruksmark samt för naturliga bäckfåror, ras- eller bergbranter som inte omfattas av skogsvårdslagen. Länsstyrelser och kommuner får förklara särpräglade naturföremål som *naturminne* och får meddela de föreskrifter som behövs för skyddet. Skogsvårdsstyrelserna har rätt att bilda *biotopskydd* på skogsmark.

Naturvårdsavtal är ett komplement till övriga skyddsformer och är ett civilrättsligt avtal mellan markägaren och staten. Det gäller under en bestämd tid, vanligen 50 år.

Länsstyrelserna har tillsynsansvar för nationalparker. I övrigt gäller att den myndighet som beslutat om områdesskyddet har den operativa tillsynen samt rätt att ge dispenser. Länsstyrelserna för register över områdesskydd i respektive län och Naturvårdsverket ansvarar för det centrala registret.

Före beslutet om vilka marker som ska köpas in för att områdesskyddas har en lång process pågått med inventering och prioritering av områden i respektive län. Under processens gång sker samråd med kommunerna och ofta också med lokala intressegrupper. Det är Naturvårdsverket som beslutar hur anslagen för områdesskydd ska förde-

las. Dock har Skogsstyrelsen ett särskilt anslag för biotopskydd på skogsmark.

När beslut tagits om vilka marker som ska bli nationalparker respektive naturreservat är det i första hand länsstyrelserna som har det operativa ansvaret, bl.a. kontakt med markägare, kringboende och andra berörda parter. Ofta är flera markägare inblandade. Det är inte ovanligt att förhandlingarna omfattar 5–10 parter. När frågan om försäljning eller intrångsersättning kommer upp sker värdering av marken av fristående konsulter som Naturvårdsverket via ramavtal handlat upp. Andra konsulter genomför förhandlingar om priser och bytesmark. Länsstyrelsen förhandlar om intrångsersättning direkt med markägarna.

Det tar ofta många år innan förhandlingarna med markägarna är slutförda. Slutligen betalar Naturvårdsverket direkt eller via länsstyrelsen ut köpeskillingen. Först därefter vidtar normalt det formella juridiska skyddsarbetet. I detta arbete ingår att utfärda reservatsbestämmelser som kan omfatta inskränkningar i användningen av mark och vatten, inskränkningar i rätten att färdas i området, dokumentation av bevarandestatus samt skötselplaner för vård och förvaltning. I dokumentationen ska också redovisas anledning till skyddet och vilka olika avvägningar som gjorts.

Riksrevisionsverket (RRV) har kritiserat länsstyrelserna för att arbetet med det formella reservatsskyddet tar alltför lång tid (RRV 1998:62) och att det finns brister i dokumentationen av områdena.

9.3 Enkät till markägare

Det stora betinget att köpa in 320 000 ha mark för reservatsbildning till år 2010 föranledde utredningen att undersöka hur markägarna uppfattar Naturvårdsverket och länsstyrelserna i de förhandlingar om köp, bytesmark respektive intrångsersättning som ägt rum.

Samtliga markägare som avhämt sig mark till Naturvårdsverket under år 2000 fick svara på en enkät om hur myndigheterna handlagt ärendet. Frågorna gällde om de var nöjda med hanteringen respektive priset på fastigheten och om de hade förslag till förbättringar vid hantering av kommande reservatsärenden. Syftet med undersökningen var att ta reda på om handläggningen varit effektiv och om det fanns förslag till åtgärder som skulle kunna påskynda kommande markförvärv.

Svarsprocenten för enkäten var 70 procent. Av dem som svarat var 57 procent nöjda med den genomförda markaffären. 13 procent var missnöjda och resten delvis missnöjda. Totalt svarade således drygt 40 procent att de inte var riktigt tillfreds med hanteringen. Hälften av missnöjet orsakades av att de ansåg sig ha fått ett för lågt pris, dvs. de ansåg att de inte fått ut marknadsvärdet för den sålda fastigheten. Andra orsaker till missnöje var brist på bytesmark eller att de upplevde att de inte behandlats korrekt av myndigheten och att processen tagit för lång tid.

Av dem som sålt mark var 40 procent tillfreds med att sälja marken och 20 procent var beredda att sälja marken under förutsättning att de fick bytesmark istället. Det innebar att 60 procent kunde tänka sig att avyttra marken till Naturvårdsverket för naturvårdsändamål. Cirka en fjärdedel svarade att de egentligen inte alls ville sälja marken, men de kunde tänka sig reservatsbildning och var då nöjda med inträngserättning. Drygt 12 procent ville inte alls sälja marken oavsett pris och bytesaffär. Samtliga i den undersökta gruppen accepterade slutligen ersättning i någon form (Se Bilaga 11).

I "Förstärkt skydd av skogsmark för naturvård" (SOU 1998:95) togs frågan upp om minskad reavinstbeskattning som ett sätt att påskynda Naturvårdsverkets markförvärv. Endast två av de tillfrågade i enkätmaterialen har nämnt minskad reavinstbeskattning som en möjlighet för staten att underlätta markförvärv. De flesta önskade högre markpris och missnöjet gällde att markägarna upplevde att de inte fått ut marknadspris. Om detta stämmer kan antalet markägare som kräver bytesmark komma att öka.

9.4 Ökad efterfrågan av bytesmark

Mycket tyder på att fler kommer att kräva bytesmark i framtiden. Både SCA AB och StoraEnso Oy har förvarnat om att de kommer att kräva bytesmark¹ för att gå med på försäljning av mark till Naturvårdsverket. För att till år 2010 klara betinget att skydda 320 000 ha skogsmark som naturreservat måste staten sannolikt bidra med betydligt mer bytesmark än hittills. Takten i reservatsbildandet skulle behöva tredubblas för att nå målen.

Naturvårdsverket uppger till utredningen att Sveaskog AB har 140 000 ha skogsmark som är intressant att ombilda till naturreservat.

¹ Brev till Statsskogsutredningen.

Om denna mark köps in för att bli naturreservat behövs ytterligare 180 000 ha mark för att nå miljökvalitetsmålet. Om en tredjedel kräver bytesmark innebär det behov av ca 60 000 ha bytesmark. Sveaskog AB ska enligt bolagsordningen vara staten behjälplig att hitta bytesmark bl.a. vid bildning av naturreservat.

9.5 Skötsel förvaltning

Alla nationalparker, natur- och kulturresevat ska ha föreskrifter för skötsel av marken respektive skötselplaner. Mycket skogsmark lämnas för fri utveckling och kräver inte annan skötsel än att gränsmarkeringar hålls intakta samt att stigar och leder underhålls för ökad tillgänglighet för friluftslivet. I skötsel förvaltningen kan också ingå viss fastighetsförvaltning, t.ex. drift och underhåll av byggnader och andra fasta anläggningar samt deltagande i samfälligheter. Dit hör också olika upplåtelser som jordbruksarrenden, fiske- och jaktupplåtelser samt hyresavtal.

Länsstyrelsen kan enligt förordningen (1998:1252) om områdeskydd överlåta skötsel förvaltning av naturreservat till annan förvaltare. Det kan t.ex. vara regionala naturvårdsstiftelser som Västkuststiftelsen, Skärgårdsstiftelsen och Upplandsstiftelsen. Om annan skötsel förvaltare än länsstyrelsen eller kommunen väljs har länsstyrelsen respektive kommunen fortsatt tillsynsansvar för områdena.

Skötsel av nationalparker samt natur- och kulturresevat bekostas i huvudsak av medel från Naturvårdsverket. Därutöver ansöker länsstyrelserna om miljöstödd från Statens jordbruksverk, arbetsmarknadsmedel och EU-medel i varierande utsträckning. I vissa fall sker samfinansiering med andra aktörer, t.ex. stiftelserna som nämnts ovan. För Tyresta nationalpark har flera kommuner, länsstyrelsen och Naturvårdsverket bidragit med medel till Stiftelsen Tyrestaskogen, vars avkastning ska användas för administration och skötsel av nationalparken. Bidrag från Naturvårdsverket är emellertid dominerande i länsstyrelsernas budgetar för områdeskydd.

9.6 Skötselanslag från Naturvårdsverket

År 2000 fördelade Naturvårdsverket ca 88 miljoner kr för vård och skötsel av områdeskyddade marker (Se tabell 9.1). Av detta utgjorde ungefär 11 miljoner kr intäkter för upplåtelser, avgifter för service m.m. Bidraget har förstärkts och år 2002 fördelas 118 miljoner kr till

länsstyrelserna för vård och skötsel av skyddade marker. En fortsatt ökning av skötselbehovet förväntas, särskilt om mindre andel skogsmark lämnas för fri utveckling i de nya reservaten.

Länsstyrelserna äskar årligen medel för områdesskötsel från Naturvårdsverket som sedan beslutar om medelstilleddning. Länsstyrelserna rekviderar beslutat bidrag två gånger per år från Naturvårdsverket och gör årliga redovisningar av medelsanvändningen.

Tabell 9.1 Användning av länsstyrelsernas skötselmedel år 2000

Typ av skötsel	Miljoner kr	Procent
Löpande årlig skötsel	15,5	17,7
Betes- och slåtterersättning	3,7	4,0
Restaureringar, t.ex. av betesmark	11,2	12,8
Utmärkning av gränser	0,6	0,7
Friluftsliv, inklusive renhållning, leder och information	14,5	16,5
Byggnader och fastighetskostnader	7,1	8,1
Personal och tillsynskostnader, t.ex. Naturum, båt m.m.	16,2	18,7
Administration	8,1	9,2
Uppföljning och utvärdering	2,2	2,5
Bidrag till kommuner, stiftelser m.fl.	1,5	1,7
Fjälleder	7,1	8,1
Summa kostnader	87,7	100,00

Källa: Naturvårdsverket

9.7 Tillsyn av områdesskyddet

Naturvårdsverket är ansvarig för tillsynsvägledning vad gäller områdesskyddet utom när det gäller biotopskydd på skogsmark där Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet. Länsstyrelsen har den operativa tillsynen över nationalparker och naturreservat, undantaget reservat bildade av kommuner för vilka kommunen har tillsyn. Skogsvårdsstyrelserna utövar tillsyn av biotopskydd på skogsmark. Tillsynen består främst av att övervaka att bestämmelser som gäller för respektive område följs, men omfattar även tillsyn av att den operativa förvaltningen sker enligt föreskrifter och skötselplaner. Tillsynen omfattar i dag ingen direkt övervakning över att skötsel av nationalparker och naturreservat utvecklas på ett sådant sätt att värdena som föranledde det ursprungliga skyddet upprätthålls.

Skötsel­förvaltning av ett område kan överlåtas till exempelvis en stiftelse, förening eller privatperson. Tillsynsansvaret kvarstår i sådana fall på myndigheten som bildat reservatet. Förvaltarens fältpersonal kan emellertid få förordnande som naturvårdsvakt enligt miljöbalken (26 kap. 23 §) och kan därigenom få vissa legala befogenheter i tillsynen. Det gäller exempelvis rätt att avvisa personer som beträder reservat med tillträdesförbud eller att beslagta redskap, forskaffningsmedel m.m.

10 Förvaltning av statlig skog och skyddad mark

De statliga skogsförvaltarna är många till antalet. Det är dock endast några få som bedriver ett aktivt skogsbruk och förvaltar större arealer skogsmark. Totalt äger staten 4,8 miljoner ha produktiv skogsmark, vilket är 20 procent av landets produktiva skogsareal. Räknas nationalparker, naturreservat och biotopskyddsområden bort förvaltar staten 18 procent av den produktiva skogsmarken. Geografiskt är skogsmarken fördelad över hela landet. Dock är tyngdpunkten stor i norra delen av landet där staten är den dominerande skogsägaren. I södra och mellersta delarna av landet är arealerna mindre och mer spridda.

Utredningen har samlat in material om markarealer fördelat på produktiv skogsmark, annan användning, taxeringsvärden, bonitet och tillväxt samt trädslagsfördelning. Frågor har ställts angående certifieringar, landskapsplanering, målklassning m.m. Markarealerna för de större skogsinnehaven finns redovisade i kartform, både på en nationell karta samt uppdelat på län.

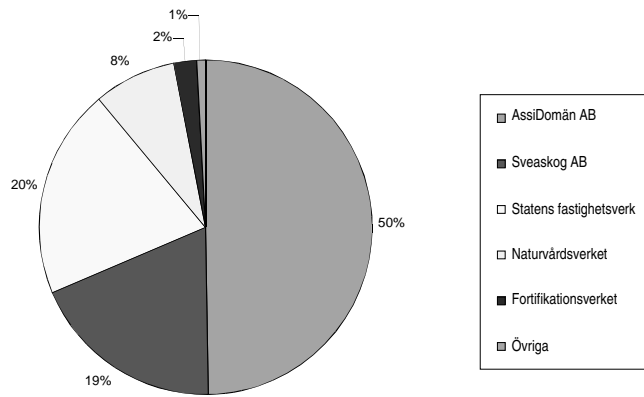
Dessutom har utredningen beställt analyser av två oberoende konsulter över de största förvaltarnas ekonomiska effektivitet och deras måluppfyllelse när det gäller miljöhänsyn, hänsyn till friluftslivet m.m. Här redovisas de sammanfattande resultaten. I kapitel 12 beskrivs samtliga förvaltare mer noggrant och i kapitel 13 finns innehaven av de största förvaltarnas skogsmark fördelad på län.

10.1 De statliga förvaltarna

Svenska staten äger ca 4,8 miljoner ha produktiv skogsmark. Av detta används ca 3,4 miljoner ha för virkesproduktion. 0,75 miljoner ha är skyddat i nationalparker och naturreservat. 0,4 miljoner ha är avsatta för andra ändamål, främst frivilliga avsättningar för naturvård. 0,2 miljoner ha utgörs av oindeldad fjällnära skogsmark utanför reservaten.

Den statligt ägda skogen är fördelad på 23 förvaltare. Sveaskog AB är den i särklass största förvaltaren med ca 70 procent av den produktiva skogsmarken. Övriga större förvaltare är Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket och Naturvårdsverket (Naturvårdsfonden). Dessa större förvaltare ansvarar för totalt 99 procent av statens produktiva skogsmark.

Figur 10:1 Produktiv skogsmark fördelad på statliga förvaltare



Sveaskog AB:s sammanlagda markinnehav uppgår, efter köpet av AssiDomän AB, till 4,4 miljoner ha, varav 3,3 miljoner ha är produktiv skogsmark som brukas för virkesproduktion. Statens fastighetsverk innehar totalt 6,5 miljoner ha mark. En stor del av detta är fjäll och myrmarker. 0,9 miljoner ha är produktiv skogsmark och av detta används endast 0,3 miljoner ha för virkesproduktion. Fortifikationsverket förvaltar sammanlagt 0,4 miljoner ha mark och 0,1 miljoner ha av detta används för virkesproduktion.

Den produktiva skogsmark som Naturvårdsverket förvaltar i nationalparker och naturreservat omfattar knappt 0,4 miljoner ha. Produktiv skogsmark i naturreservat som förvaltas av övriga statliga förvaltare uppgår till ca 0,4 miljoner ha. Merparten av detta eller ca 0,4 miljoner ha förvaltas av Statens fastighetsverk. Resten förvaltas av Sveaskog AB (38 400 ha), AssiDomän AB (5 715 ha), Fortifikationsverket (760 ha), Skogsstyrelsen (168 ha) och AB Göta kanalbolag (12 ha).

Tabell 10.1 Statliga skogsförvaltare, arealer skogsmark samt virkesproduktion (år 2000)

Förvaltare	Total areal(ha)	Produktiv skogsmark (ha)	Skogsmark för virkesproduktion (ha)	Virkesuttag antal m ³ fub ¹
Sveaskog AB	1 270 049	898 464	754 040	1 253 000
AssiDomän AB	3 130 000	2 367 404	2 223 267	5 200 000
Statens fastighetsverk	6 560 000	995 850	344 093	196 300
Naturvårdsverket	1 200 000	388 278	0	0
Fortifikationsverket	422 000	107 000	73 870	186 600 ²
AB Göta kanalbolag	4 072	3 613	3 388	11 000
Hjälmare Kanal AB ³	1 236	1 045	944	(i Sveaskogs volym)
Harpunds nämnden ⁴	1 917	1 291	1 188	4 240
Akademiska Hus AB	Uppgift saknas	418	414	0
Jordfonden ⁵	Uppgift saknas	17 703	17 636	0
LKAB	1 306	994	0	0
Luftfartsverket	Uppgift saknas	1 613	1 261	10 000
Skogsstyrelsen	6 384	5 435	4 809	17 600
Sveriges geologiska undersökning (SGU)		130	10	0 0
Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)	5 715	1 887	1 812	2 600
Svenska Kraftnät	156	129	0	0
Svenska Skogsplantor AB	1 500	200	0	0
Statens järnvägar	Uppgift saknas	2 500	0	0
Vasallen AB	Uppgift saknas	142	0	0
Vasakronan AB	Uppgift saknas	245	0	(högt detta år) 774
Vattenfall AB Vattenfall				
Fastigheter AB		Uppgift saknas	3 585	0
Vägverket	Uppgift saknas	521	0	0
Specialfastigheter	Uppgift saknas	435	403	0
Sverige AB				
Summa		4 797 462	3 427 120	6 882 114

¹ m³fub=kubikmeter fast mått under bark² 136 000 m³fub avverkades på den brukade arealen – därtill avverkades 50 600 m³fub på annan mark som tillhör fastigheten³ Förvaltas av Sveaskog AB⁴ Förvaltas av Statens fastighetsverk FD 4⁵ Förvaltas av länsstyrelserna och Statens jordbruksverk, marken säljs för att åstadkomma bättre arrondering för mindre skogsbrukare.

De övriga 16 förvaltarnas innehav av produktiv skogsmark motsvarar 1 procent av det totala statliga skogsmarksinnehavet. Flera av dessa förvaltare bedriver aktivt skogsbruk, men skogsbruket är underställt andra ändamål. Det kan finnas skäl att diskutera om de mindre förvaltarnas arealer ska ingå i en ny myndighetsorganisation där all statligt ägd skogsmark samlas. Motiven till detta kan vara om markerna geografiskt ligger i närheten av annan skogsmark, om de kan användas som bytesmark, om de är viktiga för det rörliga friluftslivet eller om de har höga natur- och kulturmiljövärden.

10.2 Statliga förvaltares effektivitet

Utredningen har analyserat de nuvarande statliga skogsförvaltarnas effektivitet och hänsyn till andra intressen. Syftet har varit att undersöka både den ekonomiska effektiviteten och hur väl förvaltarna år 2000 uppfyllde statens mål för bl.a. biologisk mångfald och det rörliga friluftslivet.

Två oberoende konsulter har på utredningens uppdrag analyserat kostnadsstatistik och måluppfyllelse för Sveaskog AB, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, AB Göta kanalbolag samt tre skogsvårdsstyrelser. Dessutom har utredningen via frågeformulär tagit in uppgifter från de olika förvaltarna. När det gäller analysen av Sveaskog AB baseras den på de förutsättningar som rådde före köpet av AssiDomän AB. Uppgifter om AssiDomän AB har tagits in i efterhand efter samma principer som för övriga bolag. I de jämförande analyserna har AssiDomän AB inte lagts in, däremot finns bolagets kostnadsbild med i diskussionerna.

Regler för myndigheter och bolag

Myndigheterna styrs av en mängd politiska beslut samt myndighetsinstruktioner och regleringsbrev. Verksförordningen (1995:1322) gäller helt eller delvis alla statliga myndigheter och reglerar allmänt deras verksamhet. Varje myndighet regleras också av egna myndighetsinstruktioner. Förvaltning av statliga fastigheter regleras i förordningen (1993:527) om statliga fastigheter m.m., vilken bl.a. anger att statlig fast egendom inte får förvärfvas eller förvaltas av andra än fastighetsförvaltande myndigheter. Överlåtelse av statens fasta egendom regleras i förordningen (1996:1190) om överlåtelser av statens fasta egendom m.m.

Verksamheten i varje statlig myndighet är reglerad i respektive

myndighetsförordning, t.ex. förordningen (1996:312) med instruktion för Statens fastighetsverk. Myndighetsförordningen ger ramverket för vilken verksamhet som ska bedrivas, hur den ska bedrivas, vilken omfattning verksamheten ska ha etc. De årliga regleringsbrevan anger bl.a. de ekonomiska och finansiella förutsättningarna för respektive myndighet, t.ex. hur stort anslag Naturvårdsverket får för markåtkomst i samband med reservatsbildningar eller vilket avkastningskrav som ska gälla för Statens fastighetsverk.

Verksamheten i statens helägda bolag regleras bl.a. av aktiebolagslagen (1975:1385) och bolagsordningen för respektive aktiebolag.

Ingen av de statliga skogsförvaltande myndigheterna har i sina instruktioner eller regleringsbrev några speciella krav på hur skogsbruket ska bedrivas eller vilka avkastningskrav som ska ställas på de olika markerna annat än allmänna formuleringar om miljöhänsyn etc. Det saknas därmed ”helhetsgrepp på verksamheten i fråga om styrning, policy och ambitionsnivåer” från statens sida.

Miljöcertifiering

De flesta av de stora statliga skogsförvaltarna inklusive AssiDomän AB, har antagit en egen miljöpolicy (Tabell 10:2). Många har också FSC-certifierat sin skog. Fortifikationsverket och Försvarsmakten gör egna s.k. övnings- och miljöanpassade skötselplaner (ÖMAS).

Tabell 10.2 De större statliga förvaltarnas certifieringsarbete m.m. år 2000

Förvaltare	ISO 14001	Certifierad skog	Ekologiskt bokslut	Landskapsplanering	Inventering av nyckelbiotoper
Sveaskog AB	X	FSC	X	X	X
AssiDomän AB	X	FSC	X	X	X
Statens fastighetsverk FD Skog	Pågår, klart år 2002	FSC	X	X	X
Statens fastighetsverk FD 4	X	FSC	–	X	Påbörjad
Fortifikationsverket	Påbörjad	–	Endast för 2001	Delar av innehavet	X
AB Göta kanalbolag	Miljöpolicy Miljöutredning	FSC	Endast för 2001	–	X
Skogsstyrelsen	Pågår, klart år 2002	–	Endast för 2001	Vissa har	Vissa har
Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)	–	–	–	–	X

Ekologiska bokslut

Flera statliga förvaltare gör ekologiska bokslut och de flesta arbetar med ekologisk landskapsplanering. Sveaskog AB, AssiDomän AB och Statens fastighetsverk FD Skog har gjort egna ekologiska bokslut. Utredningen har låtit göra ekologiska bokslut för föryngringsavverkade arealer under 2000/2001 för Fortifikationsverket, AB Göta kanalbolag och tre skogsvårdsstyrelser .

Ett stickprov av utförda avverkningar har bedömts utifrån en femgradig skala enligt följande:

- Ståndortsanpassning av åtgärderna.
- Hänsyn till naturvården.
- Hänsyn till vattendrag med omgivande växtlighet.

Ståndortsanpassning av åtgärderna motsvarar betyget 4 utom för Skogsstyrelsen och AB Göta kanalbolag, som får betyget 4,8 respektive 5,0. Naturvårdshänsyn i avverkningarna hos de statliga förvaltarna ligger mellan 3,6 och 4,5. De mindre förvaltarna har högre betyg än de större när det gäller hänsyn till vattendrag och växtlighet längs vattendrag. Dock är de inventerade objekten inom detta område få och slutsatsen är därför osäker.

Generellt kan man säga att de större förvaltarna har lägre medelbetyg än de mindre. Antalet inventerade objekt är fler för de större förvaltarna, vilket gör att resultatet från en enstaka avverkning inte får lika stort genomslag som hos de mindre förvaltarna.

Målklassificering Gröna skogsbruksplaner

Målklassificering av skogsmarken är ett sätt att ange huvudinriktningen för skogsskötseln inom olika delar av ett skogsinnehav. I SVS Gröna skogsbruksplaner definieras produktions- och miljömål för varje bestånd genom indelning av bestånden i fyra målklasser. Flera av de statliga förvaltarna har hela eller delar av sitt innehav klassat enligt detta målklassificeringssystem.

Än så länge är endast en mindre del av den statliga produktiva skogsmarken (exklusive nationalparker och naturreservat) indelad i målklasserna:

- naturvårdsmål orört (NO)
- naturvårdsmål med skötsel (NS)
- produktionsmål med förstärkt naturhänsyn (PF)
- produktionsmål med generell naturhänsyn (PG).

Mer detaljerad information om målklassning för respektive förvaltare finns i kapitel 12.

Hänsyn till friluftsliv, rennäring m.m.

Många av förvaltarna skyltar stigar, gör grillplatser, parkeringsplatser m.m. för allmänheten. Några jämförande studier har emellertid inte kunnat göras eftersom kostnaderna inte bokförts separat. Inte heller samråd med samebyar respektive allmänhet och intresseorganisationer har bokförts separat vare sig i form av kostnader eller i form av antal timmar.

En skattning av kostnaden för samråd med myndigheter och olika intresseorganisationer tyder på att samråden kostar mellan 0,13 och 1,10 kr/m³fub per år för de större statliga skogsförvaltarna. Av konsultanalyserna framgår att de statliga förvaltarna frivilligt avsätter mer mark än jämförbara bolag och privata markägare.

I norra Sverige berörs all statligt ägd skogsmark av rennäringens verksamhet. De statliga förvaltarna samråder om planerade avverkningar med berörda samebyar. Framförhållningen är vanligen 1 till 2 år. Kommer man inte överens lämnas det planerade området utan åtgärd tills vidare. Samråden utmynnar dock oftast i någon form av kompromiss när det gäller planerade skogsbruksåtgärder. AssiDomän AB har beräknat att bolagets kostnader för anpassningar i skogsbruket motsvarar ett volymbortfall på ca 150 000 m³fub per år i Norrbottens län, vilket motsvarar ca 27 årsarbeten.

Höga kostnader för statliga förvaltare

Enligt de konsultanalyser utredningen beställt var kostnaderna i det statliga skogsbruket högre än i det privata under år 2000. I dessa analyser är emellertid AssiDomän AB inte medräknad. För de mindre statliga förvaltarna uppgick kostnaderna i norra delen av landet till 206 kr/m³fub, vilket ska jämföras med de privata skogsägarnas kostnad på 147 kr/m³fub. AssiDomän AB hade en bättre kostnadsbild, men ligger ändå något över den privata sektorns genomsnittskostnad.

I södra Sverige var skillnaden mellan statligt och privat skogsbruk mindre. Kostnaden för de mindre statliga förvaltarna var 202 kr/m³fub jämfört med det privata skogsbrukets 165 kr/m³fub. AssiDomän AB var här i nivå med den privata sektorn.

Tabell 10.3 Volymvägda kostnader i statligt skogsbruket, kr/m³fub, år 2000

	Statlig norr	Privat norr*	Statlig söder	Privat söder*
Drivning	98	90	125	102
Skogsvård	44	29	30	31
Vägar	15	9	8	9
Övriga kostnader	10	3	7	4
Administration	39	1 6	33	19
Summa	206	147	202	165*

*SkogForsks eget jämförelsematerial, dvs. både privata skogsägare och bolag.
(Källa: Statsskogsutredningens, arbetsmaterial SkogForsk 2001-10-08)

Av konsultanalyserna framgår att de statliga förvaltarna (AssiDomän AB finns inte med i analysen) fick lägre genomsnittspriser för timmer- och massaved jämfört med de privata aktörerna. Sammanfattningsvis hade de statliga skogsförvaltarna högre utgifter och lägre inkomster än de privata. Det finns förklaringar på en rad punkter, bl.a. att de redovisade statliga förvaltarna är förhållandevis små, att delar av skogsinnehavet ligger långt från allmän väg och att transportsträckorna till mottagande industri är långa. Men det ger enligt konsulterna inte hela förklaringen. Det finns således potential att höja effektiviteten i den statliga skogsförvaltningen.

Sannolikt finns även vissa samordningsvinster att uppnå genom att lägga ihop skogsbruk och skötsel av nationalparker och naturreservat i samma organisation. Det har dock varit svårt att utvärdera effektiviteten när det gäller skötsel av nationalparker och naturreservat. Anledningarna är att ansvaret är utspritt i organisationerna och förvaltningsuppdragen har olika karaktär. Det har inte gått att få tydliga besked om tidsåtgång och kostnader för olika arbetsuppgifter vare sig på länsstyrelserna eller från Naturvårdsverket.

Sammanställning. Statliga förvaltare. Skogsinnehav

Fastighetsförvaltare	Ägoslag enligt fastighetstaxeringen (ha)			Taxeringsvärden (milj. kr.)			Produktiv skogsmark (ha)	Produktiv skogsmark användning (ha)	
	Skogsmark	Skogsimpediment	Summa skogsmark och skogsimpediment	Skogsmark	Skogsimpediment	Summa skogsmark och skogsimpediment	Enligt indelningsregister	Skogsmark där virkesproduktionen utnyttjas	Skogsmark för andra ändamål
AssiDomän AB	2 295 835	704 321	3 000 944	16 193	275	16 468	2 367 404	2 223 267	144 137
Sveaskog AB	719 567	253 392	972 959	3 403	57	3 460	898 464	754 040	144 424
Statens fastighetsverk FD Skog	506 123	1 194 774	1 700 897	859	148	1 007	783 071	333 810	449 261
Statens fastighetsverk FD 4	12 779	1 202	13 981				12 779	10 283	2 496
Fortifikationsverket	54 280	22 869	77 149	470	10	480	107 000	73 870	33 130
Skogsstyrelsen	5 435	500	5 935	69	0	70	5 435	4 809	626
AB Göta kanalbolag	3 613	323	3 936	54	0	54	3 613	3 388	225
Hjälmare Kanal AB	1 045	97	1 142	16		16	1 045	944	101
Harpunds nämnden	1 290		1 290				1 291	1 188	103
Naturvårdsverket	388 278		388 278	266	13	279	388 278		388 278
Jordfonden	17 703	1 530	19 233	55	0	55	17 703	17 631	72
Sveriges lantbruksuniversitet	1 887	235	2 123	19	0	19	1 888	1 812	76
LKAB	994	310	1 304	7	0	7	994		994

Tabellen fortsätter på nästa sida

Fastighetsförvaltare	Ägoslag enligt fastighetstaxeringen (ha)			Taxeringsvärden (milj. kr.)			Produktiv skogsmark (ha)	Produktiv skogsmark användning (ha)	
	Skogsmark	Skogs-impediment	Summa skogsmark och skogs-impediment	Skogs- mark	Skogs- impediment	Summa skogsmark och skogs-impediment		Enligt indelnings- register	Skogs- mark där virkespro- duktionen utnyttjas
Svenska Skogsplantor AB	200		200				200		200
Vägverket	152	44	196				521		521
Statens järnvägar	1 200	1 200	2 400				1 200		1 200
Vasakronan AB	245		245				245		245
Vasallen AB	142		142	1		1	142		142
Vattenfall AB	1 575						1 575		1 575
Vattenfall fastigheter AB	2 010						2 010		2 010
Sveriges geologiska undersökning	10	115	125				10		10
Akademiska Hus AB	407	65	472			3	418	414	4
Svenska Kraftnät	129	16	145				129		129
Luffartsverket	1 614	27	1 641				1 613	1 261	353
Specialfastigheter Sverige AB	435	2	436				435	403	32
Totalsumma	4 016 948	2 181 022	6 195 172	21 410	504	21 918	4 597 463	3 427 119	1 170 343

Sammanställning. Statliga förvaltare. Naturreservat m.m.

Fastighetsförvaltare	Skogsmark för naturvård							
	Nyckelbiotoper Produktiv skogsmark	National- parker	Naturreservat som förvaltas av NV (Natur- vårdsfonden)	Naturreservat på annan statlig mark än Natur- vårdsfondens	Kulturresevat	Skogsmark som förvärvats av NV för natur- vårdsändamål	Naturvårds- avtal	Biotops skyddsområde
AssiDomän AB	27 000			5 714			345	
Sveaskog AB	9 169			38 401				
Statens fastighetsverk FD Skog	41 471			402 397				
Statens fastighetsverk FD 4	189			430	3			181
Fortifikationsverket	1 241			760				3
Skogsstyrelsen	136			168				42
AB Göta kanalbolag	36			12			4	8
Hjälmare Kanal AB	7							
Harpsunds nämnden								
Naturvårdsverket		116 434	185 525			86 319		
Jordfonden	97							21
Sveriges lantbruksuniversitet LKAB				30				

Tabellen fortsätter på nästa sida

Fastighetsförvaltare	Skogsmark för naturvård (forts.)							
	Nyckelbiotoper Produktiv skogsmark	National- parker	Naturreservat som förvaltas av NV (Natur- vårdsfonden)	Naturreservat på annan statlig mark än Natur- vårdsfondens	Kulturresevat	Skogsmark som förvärvats av NV för natur- vårdsändamål	Naturvårds- avtal	Biotops skyddsområde
Svenska Skogsplantor AB								
Vägverket								
Statens järnvägar								
Vasakronan AB								
Vasallen AB								
Vattenfall AB								
Vattenfall fastigheter AB								
Sveriges geologiska undersökning								
Akademiska Hus AB								
Svenska Kraftnät								
Luffartsverket								
Specialfastigheter Sverige AB	20							20
Totalsumma	79 365	116 434	185 525	447 912	3	86 319	349	276

Sammanställning. Statliga förvaltare. Övrig mark

Fastighetsförvaltare	Skogsmark för andra ändamål (ha)							
	Egna reservat	Frivilliga hänsynsområden	Hänsyn till rennåningen	Friluftsliv och rekreation m.m.	Hänsyn till luftfart, vägar och järnvägar	Utbildningsändamål	Övnings- och skjutfält	Annat ändamål
AssiDomän AB	7 165	130 913						
Sveaskog AB	259	96 163	2 122	881	30	6 430		138
Statens fastighetsverk FD Skog		46 864						200 000
Statens fastighetsverk FD 4	104	1 213		20		536		9
Fortifikationsverket	20	11 631			210		18 606	1 900
Skogsstyrelsen	2	528				27		12
AB Göta kanalbolag		191		9				
Hjälmare Kanal AB		68		33				
Harpsundsnämnden		103						
Naturvårdsverket								
Jordfonden		51						
Sveriges lantbruksuniversitet		46						
LKAB								994

Tabellen fortsätter på nästa sida

Fastighetsförvaltare	Skogsmark för andra ändamål (ha) (forts.)							
	Egna reservat	Frivilliga hänsynsområden	Hänsyn till rennäringsen	Friluftsliv och rekreation m.m.	Hänsyn till luftfart, vägar och järnvägar	Utbildningsändamål	Övnings- och skjutfält	Annat ändamål
Svenska Skogsplantor AB								200
Vägverket					521			
Statens järnvägar					1 200			
Vasakronan AB								245
Vasallen AB		4		138				
Vattenfall AB								1 575
Vattenfall fastigheter AB								2 010
Sveriges geologiska undersökning								10
Akademiska Hus AB		4						
Svenska Kraftnät						129		
Luffartsverket	7	125		20	200			
Specialfastigheter Sverige AB		11						
Totalsumma	7 558	287 914	2 122	1 101	2 161	7 123	18 606	207 093

11 Värdering av skogsmark

Varje statlig förvaltares skogsmarker har kartlagts när det gäller kommersiella värden samt övriga värden som t.ex. natur- och kulturmiljövärden. De uppgifter som begärts in av utredningen finns redovisade i bilagd tabell kapitel 10 samt till viss del även i beskrivningen av varje förvaltare i kapitel 12. Med hjälp av de uppgifter förvaltarna rapporterat in redovisas här skogsmarkens kommersiella värden. Här redovisas också vad den produktiva skogsmarken används till utöver virkesproduktion.

11.1 Kommersiella värden

Det kommersiella värdet av skogsmark kan bestämmas på flera sätt. Det kan vara det värde en egendom långsiktigt kan avkasta (avkastningsvärde) eller det värde någon är beredd att betala för egendomen (marknadsvärde). Även den potentiella årliga ekonomiska avkastningen är i sig ett mått på det kommersiella värdet.

Fastighetstaxeringen är en konsistent och systematisk värdering av fastigheter i landet. Taxeringsvärdet ska representera 75 procent av marknadsvärdet och grundas på uppgifter om skogstillståndet på den enskilda fastigheten och statistik rörande det faktiska marknadspriset inom olika delar av landet. Medelpriset för skogsmark i landet år 2000 var 24 000 kronor per ha.

Riksrevisionsverket menar att staten måste kunna redovisa sina tillgångar på ett rättvisande sätt och också redovisa möjligheterna till avkastning på tillgångarna. Verket konstaterade 1996 att myndigheterna i stor utsträckning saknar tillförlitliga uppgifter om sina tillgångar och att vissa marker inte har några taxeringsvärden (1996:48). Två år senare ansåg Riksrevisionsverket att värderingen av statens tillgångar fortfarande var oklar (RRV 1998:62). Inte heller nu finns primära uppgifter om taxeringsvärdet på myndigheternas hela skogsinnehav.

Tabell 11.1 Skogsmarkens taxeringsvärden, statliga skogsförvaltare

Fastighetsförvaltare	Ågoslag enligt fastighets- taxeringen (ha)		Taxeringsvärden (miljoner kr)		
	Skogsmark inklusive skattningar	Skogsimpedi- ment inklusive skattningar	Skogsmark inklusive skattningar	Skogsimpedi- ment inklusive skattningar	Summa skogs- mark och skogs- impediment inklusive skatt- ningar
AB Göta kanalbolag	3 613	323	54	0	54
Akademiska Hus AB	407	65	2	0	2
AssiDomän AB	2 295 835	704 321	16 193	275	16 468
Fortifikationsverket	54 280	22 869	470	10	480
Harpunds nämnden	1 290		22		22
Hjälmare Kanal AB	1 045	97	16	0	16
Jordfonden	17 703	1 530	188	1	189
LKAB	994	310	7	0	7
Luffartsverket	1 614	27	18	0	18
Naturvårdsverket			266	13	279
Statens fastighetsverk FD 4	12 779	1 202	238	1	239
Statens fastighetsverk FD Skog	506 123	1 194 774	859	148	1 007
Sveriges geologiska undersökn.					
Sveriges Lantbruksuniversitet	1 887	235	20	0	20
Svenska Skogsplantor AB	200		4		4
Skogsstyrelsen	5 435	500	74	0	74
Specialfastigheter Sverige AB	435	1	8		8
Statens järnvägar	1 200	1 200			
Sveaskog AB	719 567	253 392	3 403	58	3 461
Svenska Kraftnät	129	16	0	0	0
Vasakronan AB	245		4		4
Vasallen AB	142		3		3
Vattenfall Fastigheter AB	2 010		16		16
Vattenfall AB	1 575		5		5
Vägverket	152	44			
Summa	3 628 660	2 180 906	21 870	506	22 375

Med syfte att få en heltäckande beskrivning av det statliga skogsinnehavets kommersiella värden har utredningen skattat taxeringsvärdet även för de marker där primära uppgifter saknas. Skattningarna har grundats på enkla medeltal för redovisade taxeringsvärden per kubikmeter alternativt per hektar i de län där innehavet ligger. Även om kompletterande skattningar är stora svarar dock primäruppgifterna för 98 procent av det totala taxeringsvärdet. Med de gjorda skattningarna har taxeringsvärdet ökat från 21,9 miljarder kronor till 22,4 miljarder kronor för den samlade statligt ägda skogsmarken (Tabell 11.1).

11.2 Skogsmarkens avkastningsvärde

Det beräknade taxeringsvärdet kan tjäna som underlag för beräkning av potentiell årlig ekonomisk avkastning i ett kommersiellt skogsbruk. Grunden för detta är den starka kopplingen mellan avkastningsvärdet och marknadsvärdet för skogsfastigheter. Ett rimligt direktavkastningskrav för ett kommersiellt skogsbruk är 4,5 procent före skatt ställt på ett taxeringsvärde uppräknat till marknadsvärdet (1,33 x taxeringsvärdet). Detta avkastningskrav tillämpas av Svenska kyrkan. Nivån motsvarar även det resultatmål AssiDomän AB presenterade på en kapitalmarknadsdag i augusti 2001.

Ett annat sätt att beräkna den potentiella årliga ekonomiska direktavkastningen är att utgå från den tillväxt som är tillgänglig för avverkning. Här har avkastningen beräknats till 80 procent av tillväxten på de marker som används för virkesproduktion.

Anledningen till att avkastningen beräknas enbart på den virkesproducerande arealen är att en stor andel av statens skogsmark är avsatt för andra ändamål än virkesproduktion. Att som brukligt är beräkna avkastningen på hela den produktiva arealen skulle i detta sammanhang bli alltför missvisande.

Genom att applicera nyckeltal för resultat per avverkad kubikmeter på den tillgängliga tillväxten har den potentiella årliga avkastningen beräknats. Använda nyckeltal är: 147 kr/m³ fub i Norrland, 221 kr/m³ fub i Svealand och 195 kr/m³ fub i Götaland.¹

Resultaten redovisas i Tabell 11.2. Båda beräkningsexemplen ger en årlig avkastning på ca 1,3 miljarder kr. De fastigheter som kommersiellt kan nyttjas för andra ändamål än skogsbruk har normalt ett högre värde (återspeglas i taxeringsvärdet) än det värde som skogsbruket kan avkasta. Detta förklarar en del av skillnaden mellan de olika beräkningssätten.

¹ Källa: Focus on Forestry. AssiDomän. 2001

Tabell 11.2 Beräknad teoretisk avkastning av statligt ägd skogsmark

Fastighetsförvaltare	Tillväxt		Teoretisk avkastning (miljoner kr)		Redovisad vinst (mil- joner kr)	
	Antal skat- tade taxe- ringsvärden	Inklusive skattningar m ² /sk/år	Antal skat- tade tillväxt- uppgifter	Antagande 80% av till- växten av- verkas, inklusive skattningar		Antagande att mark- nadsvärdet förräntas med 4,5%, uppräknat taxeringsvärde, inklusive skatt- ningar
AB Göta kanalbolag		17 880		2,4	3,2	2,2
Akademiska Hus AB	1	1 216	1	0,1	0,1	
AssiDomän AB	3	8 673 553		999,9	988,1	890,0
Fortifikationsverket	4	267 027	6	33,8	28,8	24,4
Harpsundsnämnden	1	8 169	1	1,2	1,3	
Hjälmare Kanal AB	1	6 232		0,9	1,0	
Jordfonden	27	81 302	23	11,1	11,3	
LKAB					0,4	
Luffartsverket	1	6 177		0,9	1,1	
Naturvårdsverket					16,7	
Statens fastighetsverk FD 4	27	63 925	2	8,7	14,3	3,7
Statens fastighetsverk FD Skog	2	494 127		47,6	60,4	13,7
Sveriges geologiska undersökning						
Sveriges lantbruksuniversitet	5	7 885	21	1,0	1,2	
Svenska Skogsplantor AB	1				0,3	
Skogsstyrelsen	9	24 855	3	2,9	4,5	0,9
Specialfastigheter Sverige AB	4	2 652	2	0,3	0,5	
Statens järnvägar	1					
Sveaskog AB	17	1 974 604	3	214,7	207,6	136,0
Svenska Kraftnät	1				0,0	
Vasakronan AB	1				0,3	
Vasallen AB	2				0,2	
Vattenfall Fastigheter AB	6				0,9	
Vattenfall AB	12				0,3	
Vägverket	1					
Summa	127	11 629 595	62	1 326,0	1 343,0	1 071,0

11.3 Skogsmark för annat än virkesproduktion

Förutom för virkesproduktion används skogsmarken för en rad andra ändamål. Vanligast är att avsätta marken för att bevara biologisk mångfald. Av den totala arealen naturvård är ca 70 procent eller 0,75 miljoner ha avsatt som nationalpark och naturreservat resten är frivilliga avsättningar beslutade av de olika förvaltarna. Sannolikt har kravet på avsättning av 5 procent av den produktiva skogsmarken för att erhålla FSC-certifiering styrt mot avsättning för naturvård.

De förhållandevis blygsamma avsättningar som gjorts för friluftsliv och rekreation tyder på att denna verksamhet i dag pågår samtidigt med kommersiellt skogsbruk. Kulturreseptat är en ny skyddsform och har än så länge begränsad omfattning. Många värden som har sitt ursprung i äldre odlingsformer och brukningsmetoder bevaras i dag under begreppet naturvård.

Tabell 11.3 Statligt ägd skogsmark fördelad på användningsområden

Virkesproduktion	3 427 119 ha
Naturvård	1055 971 ha
Övningsfält och skjutfält	18 606 ha
Utbildning	7 123 ha
Rennäring	2 122 ha
Friluftsliv och rekreation	1 101 ha
Luffart, vägar och järnvägar	2 161 ha
Kulturreseptat	3 ha
Annat ändamål	207 093 ha

I tabell 11:3 redovisas arealer produktiv skogsmark avsatta för olika ändamål. Oindelat mark på 200 000 ha har här bokförts under posten "Annat ändamål". Den mark som samebyarna nyttjar för renbete utgörs av så gott som all mark i Norrbottens och Västerbottens län samt stora delar av marken i södra fjällregionen. I tabellen redovisas endast mark där det råder restriktioner för skogsbruket.

Den statligt ägda skogsmarken används för en rad olika ändamål. Som framgår av tabellen är det stor dominans för virkesproduktion. Huvuddelen av marken eller ca 70 procent används för att producera timmer och massaved. Det är också virket som ger de i särklass största inkomsterna och bidrar till sysselsättningen.

Skogen är också viktig för att bevara biologisk mångfald. Den totala andelen skogsmark som avsatts för naturvård är 23 procent. Räkna enbart mark som är områdesskyddad minskar andelen till 16 procent. Skogens värde för rekreation och friluftsliv har ökat starkt under senare år. Endast en liten andel av skogsmarken uppges av de statliga skogsförvaltarna användas för rekreation. Det är sådana marker som avsatts för rekreatiönsändamål och där det finns restriktioner för skogsbruket. Dock används även skogsmark för virkesproduktion i hög grad för rekreation.

Statens skogsmark används även för andra ändamål. Den största arealen utgörs av rennäringens åretrunt- och vinterbetesmarker. Även skogsmark för militära ändamål utgör en stor andel av den statligt ägda skogsmarken. I dessa fall kan skogsbruk bedrivas parallellt med annat nyttjande. Dessa arealer finns inte med i tabellen.

Någon värdering av det samhälleekonomiska värdet av avsatta arealer har inte gjorts. Konjunkturinstitutet har dock beräknat att skogsmarkens rekreatiönsvärde är ca 20 miljarder kronor (SOU 2001:2). Om detta appliceras på de 20 procent skogsmark staten äger blir rekreatiönsvärdet 4 miljarder kronor.