



RAPPORT

Datum

2007-10-19

Diarienumr

2007/5093

Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog

Innehållsförteckning

	Sid.
Sammanfattning	3
Inledning	4
Historisk bakgrund	6
Motiv för begreppen svårförnygrad skog och skyddsskog	7
Avgränsning av arealer svårförnygrad skog, skyddsskog och fjällnära skog	8
Avverkning och skogsvård i det svårförnygrade området	14
Nuvarande regler i skogsvårdslagstiftningen	18
Skillnader mellan skogsbruk inom svårförnygrad skog jämfört med övrig del av skogsmarken	18
Om gränsen för svårförnygrad skog avvecklas- konsekvensbedömning av olika aspekter	22
– Utgångspunkter för bedömningen	22
– Lagtekniska konsekvenser	22
– Konsekvenser för skogsbruket	22
– Konsekvenser för rennäringsen	23
– Konsekvenser för anläggning av ny skog	24
– Konsekvenser för naturvärden	25
– Konsekvenser för kulturmiljövärden	26
– Konsekvenser för skogens sociala värden	26
– Konsekvenser för Skogsstyrelsens handläggning	27
Möjliga åtgärder för att lindra förutsedda olägenheter	28
Sammanfattande bedömning och förslag	31

Bilaga:

1. Regeringsbeslut 9, 2007-07-05
2. Nuvarande regler i skogsvårdslagstiftningen (utdrag)

Sammanfattning

Svårföryngrad skog och skyddsskog är två begrepp i skogsvårdslagen som har betydelse för skogsbruket inom de respektive geografiska områden som begreppen gäller. *Svårföryngrad skog är ett begrepp som infördes i svensk skogslagstiftning genom 1923 års skogsvårdslag medan skyddsskogsbegreppet funnits i lagstiftningen sedan 1903 års skyddsskogslag.*

Arealen svårföryngrad skog och skyddsskog i landet uppgår till c: a 4 milj hektar, varav skyddsskogarna i södra Sverige utgör c: a 32 000 ha och de fjällnära skogarna c: a 1,5 milj ha. Svårföryngrad skog finns i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län, samt hela Gotland och Öland. Skyddsskogar finns i Blekinge, Skåne och Hallands län

Regeringen gav den 5 juli 2007 Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog. Uppdraget skall redovisas till regeringen den 1 oktober 2007. Tiden för slutredovisning har senare flyttats fram till den 22 oktober 2007.

De grundläggande reglerna om svårföryngrad skog (liksom skyddsskog och fjällnära skog) finns i 15-19 §§ SvL. I 20-21 §§ SvL finns regler med koppling till rennäringens intressen som har inverkan på förhållandet mellan skogsbruk - rennäring i området för svårföryngrad skog i N Sverige.

En eventuell avveckling av gränsen för svårföryngrad skog skulle medföra konsekvenser såväl för skogsbruket och rennäringen som för natur- och kulturmiljövård. Skogsstyrelsen redovisar lagtekniska förändringar och andra åtgärder för att begränsa olägenheterna av en eventuell avveckling av gränsen.

Gällande regelverk inom det fjällnära området bör vara oförändrat.

En avveckling av gränsen för svårföryngrad skog underlättar sannolikt skogsbrukets administration vid avverkning. Skogsstyrelsen bedömer dock att de samlade effekterna är begränsade eftersom konsekvenserna av redovisade åtgärder för att lindra uppkomna olägenheter skulle innebära administrativt merarbete såväl för skogsbruket som för myndigheten. Konsekvenserna för syftet att trygga återväxterna är hanterbara, möjligen kan vissa ökade risker förutses särskilt för Gotland medan skogsbruket i norra Sverige får räkna med ökade återväxtkostnader. Konsekvenserna för naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen bedöms vara små i norra Sverige medan en viss risk för försämrad hänsyn kan befaras för Gotland och Öland. Konsekvenserna för skogens sociala värden bedöms vara begränsade. Konsekvenserna för rennäringen blir påtagliga om inte åtgärder vidtas för att lindra den olägenhet som uppkommer. Om skogsbruket måste redovisa hänsyn till rennäringens intressen i samband med anmälan om avverkning inom hela renskötselområdet medför det ett administrativt merarbete för skogsbruket.

Oavsett om gränsen för svårföryngrad skog avvecklas eller inte föreslår Skogsstyrelsen att en översyn av reglerna för och avgränsningen av skyddsskogarna bör genomföras och då i samverkan med berörda myndigheter och övriga intressenter.

Skogsstyrelsen är tveksam till avveckling av gränsen för svårföryngrad skog såtillvida det inte sker i ett sammanhang där det är möjligt att samlat överväga regelverket rörande samverkan mellan skogsbruk och rennäring.

Inledning

Svårförnygrad skog och skyddsskog är två begrepp i skogsvårdslagen som har betydelse för skogsbruket inom de respektive geografiska områden som begreppen gäller. *Svårförnygrad skog är ett begrepp som infördes i svensk skogslagstiftning genom 1923 års skogsvårdslag medan skyddsskogsbegreppet funnits i lagstiftningen sedan 1903 års skyddsskogslag.*

Ur administrativ synpunkt kan den produktiva skogsmarken delas upp i två huvudsakliga delar:

1. Där tillstånd krävs för avverkning*, *Svårförnygrad skog, skyddsskog och ädellövskog**.*
2. Där anmälan om avverkning* krävs (övriga områden). *Tidigare benämndes området ibland "friskogen". Anmälningsplikten infördes först 1975, tidigare behövdes ingen anmälan.*

* Avser annan avverkning än röjning och gallring som främjar skogens utveckling.

** Ädellövskog behandlas ingenstans i texten i övrigt.

Motiven till särbestämmelsen om att avverkning inte får ske utan tillstånd är uttryck för viss försiktighet på grund av skogarnas belägenhet (utom för ädellövskog där andra skäl gäller). För svårförnygrad skog handlar motiven om att trygga återväxten i ogynnsamma lägen eller att förhindra att fjällgränsen flyttas ned. För skyddsskogar handlar motivet om att motverka eller förhindra sand- eller jordflykt.

Delar av den svårförnygrade skogen i N Sverige omfattas av begreppet Fjällnära skog. Som namnet antyder berörs områden inom det svårförnygrade området som ligger närmare fjällen. Utöver de grundläggande regler som gäller för all svårförnygrad skog finns här ytterligare regler för hur skogsbruk får bedrivas.

Arealen svårförnygrad skog och skyddsskog i landet uppgår till c: a 4 milj hektar, varav skyddsskogarna i södra Sverige utgör c: a 32 000 ha och de fjällnära skogarna c: a 1,5 milj ha. Redovisade arealer är de bruttoarealer skogsmark som angavs i bakgrundsmaterialet i samband med områdesavgränsningen. Sedan dess har stora skogsmarksarealer i det svårförnygrade och fjällnära området överförts till naturreservat eller andra former av områdeskydd. Sveriges totala skogsmarksareal uppgår till c: a 23 milj hektar.

I landet meddelas årligen ungefär 2 000 beslut om avverkningstillstånd i svårförnygrad skog och skyddsskog medan i storleksordningen 50 000 avverkningsanmälningar lämnas in.

Uppdragets innebörd och avgränsning

Regeringen gav den 5 juli 2007 Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog. Uppdraget skall redovisas till regeringen den 1 oktober 2007. (Bilaga 1) Tiden för slutredovisning har senare flyttats fram till den 22 oktober 2007.

Som uppdraget formulerats är utredningen inriktad på konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog. I skogsutredningen (SOU 2006:81) hänvisar utredaren till förhållanden som entydigt betonar omständigheter rörande området för svårförnygrad skog i norra Sverige.

Eftersom bestämmelserna om svårförnygrad skog och skyddsskog är sammankopplade i skogsvårdslagen anser Skogsstyrelsen att konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog också fordrar kommentarer om konsekvenser som kopplar till skyddsskogarna.

Skogsutredningen föreslog i betänkandet *Mervärdesskog (SOU 2006:81)* att en översyn av gränserna för svårförnygrad och fjällnära skog görs. Samtidigt betonar utredaren att *"jag inte anser att översynen ska resultera i en upp- mjukning av de krav som ställs på brukande i svårförnygrade och fjällnära områden i syfte att skydda natur- och kulturmiljövärden. Översynens syfte är att ge skogsbruket funktionella gränser som är anpassade till de värden de är satta att skydda."*

I remissvaret avstyrker Skogsstyrelsen *"en översyn av gränserna för svårförnygrad och fjällnära skog men anser att det bör utredas huruvida gränsen för svårförnygrad skog kan avskaffas. Att ta fram nya gränser bättre anpassade till den lokala terrängen skulle innebära ett praktiskt och juridiskt arbete vars eventuella positiva effekter i form av brukande i de berörda områdena knappast står i proportion till kostnaderna för en omreglering"*. Det framhålls också att gränsen för fjällnära skog får anses utgöra en bra avvägning mellan produktions- och miljöintressen. Skogsstyrelsen bedömer också att en avveckling sannolikt medför en omfattande process då många intressen utöver skogsbruket berörs av gränserna, särskilt i fjällregionen, exempelvis rennäringen. Vidare anförs att även Gotland omfattas av reglerna för svårförnygrad skog. Skogsstyrelsen anser också att en översyn bör genomföras av reglerna kring och gränserna för skog till skydd mot sand- och jordflykt i södra Sverige som omfattas av samma regelverk (16 § SvL).

Skogsstyrelsen fick i uppdrag av Näringsdepartementet (pm 2006-05-22) att med utgångspunkt i NUTEK:s rapport *"Näringslivets administrativa kostnader på jordbruks-, skogsbruks- och fiskeområdet"* ta fram ett underlag samt föreslå ett realistiskt och ambitiöst mål avseende en minskning av företagens administrativa kostnader för att uppfylla krav inom skogsområdet. Skogsstyrelsen har i det sammanhanget lyft fram en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog som en möjlig regelförenkling som kan bidra till att minska företagets kostnader.

Genomförande

Under den tid som funnits till förfogande har utredningen informerat om uppdraget till skogsbruket, rennäringen, berörda myndigheter och övriga intressenter. Utredningen har genomfört ett seminarium i Lycksele den 20 september 2007 och därefter tagit in externa och interna synpunkter via en enkel enkät och via direkta telefonkontakter.

Historisk bakgrund

Skyddsskogar och svårförnygrad skog – ursprung och utveckling

Bestämmelser om "vården av skogar, vilkas bestånd erfordras till skydd mot flygsandfält och fjällgränsens nedgående" meddelades genom lagen den 24 juli 1903 angående skyddsskogar. De geografiska områden som avsågs var då inte definierade. Regeringsförordnanden om vilka skogar som omfattades kom senare efter särskild besiktning i fält. Vissa områden i N Sverige benämndes skyddsskogar och ett viktigt motiv till lagens tillkomst var att förhindra de omfattande avverkningar som då ägde rum inom övre och översta barrskogsregionen främst i Jämtlands län, där merparten av aktuella skogar var i enskild ägo.

Avverkning av skog inom skyddsskogarna utöver vad som var till husbehov fick ske först efter utsyning. Utsyningen bekostades av staten och utfördes av statlig förrättningsman (jägmästare). Avverkningens omfattning begränsades till vad som var långsiktigt hållbart. Reproduktionsplikt saknades. Skyddsskogslagen gällde under åren 1905-1937 och Domänstyrelsen var den myndighet som utövade tillsynen.

Genom 1923 års skogsvårdslag tillkom de första bestämmelserna i den svenska skogslagstiftningen angående skogsvårnads skogar. Med svårförnygrad skog avsågs områden i havsbandet, på höjder eller eljest i särskilt exponerat läge där det måste befaras att återväxten efter ovarsam avverkning skulle bli undermålig eller omöjliggöras. Svårförnygrad skog avsattes i kustbandet i Västerbottens, Uppsala, Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar län samt på Öland och Gotland.

Bestämmelserna innebar i praktiken motsvarande utsyningsvång som för skyddsskogarna enligt lagen 1903, rätt för skogsägaren att få tillstånd till avverkning på en gång i den utsträckning som var förenlig med skogens återväxt och det framtida behovet av husbehovsskog samt viss skyldighet för ägaren att utföra återväxtåtgärder ("utan oskäligen kostnad"). Skogsvårdsstyrelsen var tillsynsmyndighet.

1937 upphörde skyddsskogslagen och därmed samlades bestämmelserna om skyddsskogar och svårförnygrad skog i skogsvårdslagen. De skogar som behövdes till skydd mot sandflykt eller mot fjällgränsens nedgående benämndes skyddsskogar medan övriga skogar som tidigare omfattades av skyddsskogslagen kom att omfattas av bestämmelserna om svårförnygrad skog i 1923 års skogsvårdslag. Vissa områden i närheten av fjällen benämndes således fortfarande skyddsskog. Nyordningen som gällde från 1938 innebar att Skogsvårdsstyrelsen blev tillsynsmyndighet för de aktuella områdena.

I Norrbottens och Västerbottens län gällde ännu den skogslagen "lappmarkslagen", en lag som funnits sedan 1866, omarbetats 1915 och 1932. 1932 års lag gällde förutom i Norrbottens och Västerbottens län även i Särna och Idre socknar i Kopparbergs län. Avverkning fick inte (med vissa undantag) ske utan tillstånd från Skogsvårdsstyrelsen. Återväxtkraven motsvarade dem i 1923 års skogsvårdslag men Skogsvårdsstyrelsen kunde medge lättnader av hänsyn till skogsbrukets svaga ekonomi.

1948 års skogsvårdslag ersatte både 1923 års lag och lappmarkslagen och från 1954 dessutom för häradsallmänningarna och allmänningsskogarna i Norrland och Dalarna. I 1948 års lag genomfördes en definitionsändring som innebar att de skogar i fjälltrakterna som efter 1938 ännu benämndes skyddsskogar i fortsättningen skulle benämnas svårföringrad skog. Definitionerna, som i allt väsentligt motsvarar de som gäller idag innebär att med *skyddsskog* avsågs de skogar som kan behövas till skydd mot sand- eller jordflykt. Med *svårföringrad skog* avsågs de skogar som behövs till skydd mot fjällgränsens nedgående eller där återväxten i allmänhet kunde omöjliggöras eller försvåras avsevärt. Aktuella geografiska områden avsattes sedan i förordnanden efter fältbesiktningar i början av 1950-talet. Exempelvis upphörde kustskogarna i mellersta Sverige att betraktas som svårföringrade områden.

I 1979 års skogsvårdslag behölls synsättet från 1948 års lag. Däremot uppdrogs åt Skogsstyrelsen att göra en översyn av vilka geografiska områden som skulle avgränsas som svårföringrad skog och skyddsskog. Betydande arealer kom att tillföras, särskilt i de fyra nordvästliga länen. Huvuddelen av arealerna var statens skogar eftersom dessa först genom 1979 års lag generellt kom att omfattas av skogsvårdslagen. Gränserna, som fortfarande gäller, förordnades i SKSFS 1983:1.

1991 infördes särskilda hänsynsregler kopplade till tillståndsgivningen i svårföringrad skog. De avser hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen samt speciella regler rörande det särskilt avgränsade området för fjällnära skogar inom de svårföringrade skogarna som infördes 1985 och sedan gränsbestämdes i SKSFS 1991:3.

Motiv för begreppen svårföringrad skog och skyddsskog

Svårföringrad skog

- ”Skog som är svår att föringra på grund av dess ogynnsamma läge”

Regeringen gav den 7 juni 1979 Skogsstyrelsen i uppdrag att undersöka behovet av en omprövning av gränsdragningen för svårföringrad skog och skyddsskog. I anvisningar 1980-01-08 till Skogsvårdsstyrelserna anger Skogsstyrelsen att:

”Gränsen för svårföringrad skog är i första hand att anse som en biologisk gräns i norra Sverige främst betingad av svårigheterna att erhålla naturlig föringring inom större sammanhängande områden på grund av hög höjd över havet i kombination med nordligt läge och i södra Sverige (Öland och Gotland) svårigheterna att få tillfredställande föringring överhuvudtaget på torra och jordfattiga marker. Vid gränsdragningen skall även beaktas kostnadsläget för erforderliga återväxtåtgärder i förhållande till markens produktionsförmåga.”

Avsikten var att Skogsvårdsstyrelsen i tillståndet skulle kunna föreskriva dels om sättet för slutavverkningens utförande, dels de föringringsåtgärder som skall vidtas för att åstadkomma tillfredsställande återväxt. Man ansåg att det fanns behov av en speciell reglering av såväl slutavverkning som föringringsåtgärder och i samband med annan markanvändning än virkesproduktion.

- "Skog som behövs för att förhindra att fjällgränsen flyttas ned"

Någon särskild anvisning eller något motiv som hänvisar till detta skyddsintresse anges inte i de aktuella anvisningarna.

Skyddsskog

- "Skog som behövs som skydd mot sand- eller jordflykt"

I nämnda anvisningar anger Skogsstyrelsen när det gäller skyddsskogar att: *"Omprövningen av frågan i vilken utsträckning skyddsskogar är erforderliga i samband med tillkomsten av 1948 års lag skedde bl a på grundval av lantbruksstyrelsens utredning av år 1946 angående åtgärder mot sandstormarnas skadeverkningar inom södra Sveriges sandjordsområden och det särskilda utskottets utlåtande nr 5/1947 i ärendet. I dessa handlingar finns dock inte närmare preciserat var skyddsskogar bör finnas eller definition av begreppet skyddsskog. Bedömning av behovet av ändring av nuvarande gränser får ske med ledning av de erfarenheter man fått vid den praktiska tillämpningen enligt 1948 års lag, vilket skydd kan vara motiverat enligt lantbruksnämndernas och länsstyrelsernas bedömning för att undvika skador på jordbruk och hinder för väghållningen."*

På samma sätt som för svårföryngrad skog ansåg man att det fanns behov av en speciell reglering av slutavverkning, återväxtåtgärder och omläggning till annan markanvändning än virkesproduktion. Vidare sägs bl a att det krävs viss storlek på områdena, både för att föryngra och för att behålla skyddseffekterna, något som måste beaktas om man skulle överväga att minska arealen skyddsskog. Man skriver också att det bör upprättas långsiktiga skötselplaner för att möjliggöra föryngring av skyddsskogarna.

Avgränsning av och arealer svårföryngrad skog, skyddsskog och fjällnära skog.

Svårföryngrad skog

Speciella regler för avverkning och återväxt i det som kallas svårföryngrad och skyddsskog är en del av fundamentet i Svensk skogslagstiftning och har funnits med sedan 1903. Det framgår av den historiska redovisningen och i bilagorna. Det får anses vara ett uttryck för en försiktighet och allmän osäkerhet om konsekvenserna av ett exploaterande skogsbruk och/eller risken för att skogsbruket i tider av dålig lönsamhet inte skulle kunna eller vilja investera i säkra och kostsammare återväxtåtgärder i de kärva eller utsatta klimatiska lägen som ofta sammanfallit med svagare lönsamhet. Trots varierande synsätt och betoning av olika principer uttryckta i skogspolitiken under tiden sedan tidigt 1900-tal har försiktighetsprincipen medfört att bestämmelsen finns kvar. Viktiga faktorer som utveckling och användning av bättre markberedningsmetoder men också utvecklade skogsodlingsmetoder (plantering och på senare tid sådd), tillgång på användbart frö för svåra klimatlägen och kanske framförallt en ökad lönsamhet i skogsbruket har gett förutsättningar för ett säkrare återväxtarbete än tidigare. Det är viktigt att hålla isär de biologiska förutsättningarna för tillfredsställande återväxt från de ekonomiska. De biologiska förutsättningarna i utsatta lägen beror främst av klimatiska, hydrologiska och andra grundfaktorer som t ex jordartstextur, medan utförandet av

sådana återväxtåtgärder som på ett tillfredsställande sätt tryggar återväxten till stor del är beroende av ekonomiska faktorer som lönsamhet i skogsbruket och nödvändig investeringsvilja. Under perioder med generellt dålig lönsamhet och rentav obefintliga avverkningsnetton har skogsbruket ofta använt naturlig förnyring utan nödvändig markberedning, inte sällan i kombination med låga fröträdsantal eller i andra fall förnyring med beståndsrester, metoder som inte alltid men oftast ger mycket långsam beståndsetablering och låg produktion. Ett uttryck för kopplingen mellan ekonomi och samhällets kravnivå är att SvL medger mycket lång tid för etablering av naturlig förnyring på de svagaste markerna i N Sverige.

En allmän uppfattning har åtminstone tidigare varit att kravet på tillstånd med möjlighet att föreskriva återväxtåtgärder och/eller ändra hyggesavgränsningen varit betydelsefull för att bidra till återväxter av tillfredsställande kvalitet. I takt med senare tiders kunskap och kanske främst goda lönsamhet upplever skogsbruket numera måhända ingen differentierad ambitionsnivå i återväxtarbetet ovan, jämfört med nedom gränsen.

Skyddsskog

Nuvarande skyddsskogar ingår också i skogslagstiftningens fundament där försiktighet i vissa geografiska lägen ansetts nödvändiga. Skyddsskogarnas syfte är att förhindra eller motverka att annan markanvändning drabbas av olägenhet om sand eller jord skulle kunna komma i rörelse på grund av försiktig avverkning av skogar som förhindrar främst vinderosion.

Fjällnära skogar

Begreppet fjällnära skog kan ha olika innebörd för olika personer och organisationer och används därför i debatten med olika innebörd. Inom området för svårförnygrad skog i N Sverige infördes efter en intensiv miljödebatt i media och i riksdagen 1985 bestämmelser i SvL som rör skogsbruket i området nära fjällen. När föreskrifterna infördes pekades det geografiska området inom svårförnygrad skog, beläget ovan skogsodlingsgränsen enligt riksskogstaxeringen (1969) ut som fjällnära skog. I Norrbottens och Västerbottens län, där statens skogsmarksinnehav var dominerande var gränsen i någorlunda överensstämmelse med skogsbrukets dåvarande intresseavvägning. I Jämtlands län, där de statliga markerna var och är utspridda lät riksskogstaxeringen göra en gränsdragning mellan skogsodlingsgränsen på det statliga innehavet med hjälp av linjal. Gränsen i Jämtlands län kom därmed av förklarliga skäl att på sina håll få en besynnerlig och svårförståelig dragning. I början av 1990-talet fick Skogsvårdsorganisationen i uppdrag att föreslå en ny gränsdragning, anpassad till gränser eller objekt i terrängen som lätt kan identifieras. Resultatet blev det geografiska område som anges i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog. Särskilt för Jämtlands län kvarstår även nu gränsdragningar i terrängen som kan vara svåra att motivera.

Förslagen till de särskilda bestämmelser som nu gäller i de fjällnära skogarna och motiveringarna till dem finns i prop. 1990/91:3, *Skogsbruket i fjällnära skogar*. Utöver det generella kravet på tillstånd till avverkning i svårförnygrad skog, avser exempelvis begränsning av hyggesstorleken, regler om hyggesutläggning, särskilda villkor om förnyingsmetoder, förbud mot användning av främmande träslag, begränsningar för mer ingripande markberednings-

metoder, regler om när tillstånd i fjällnära skogar inte får ges samt om fördjupade verksamhetsplaner vid konkurrerande markanvändning.

Arealerna svårförnygrad skog, skyddsskog och fjällnära skog framgår av tabell 1:

Tabell 1

Areal skogsmark av svårförnygrad skog, skyddsskog och fjällnära skog
Ungefärlig areal produktiv skogsmark (ha)

Svårförnygrad skog	1928	1953	varav Fjällnära skog	
			1983	1991
Norrbottnens län		338 000	2 046 000 ²	683 000
Västerbottens län	6 000 **	552 000	980 000 ²	342 000
Jämtlands län	543 000 *	383 000	585 000 ²	435 000
Dalarnas (f d Kopparbergs) län	18 000 *	42 000	222 000 ²	46 000
Uppsala län	6 400 **			
Stockholms län	53 300 **			
Södermanlands län	9 000 **			
Gotland	120 800 **	122 600	131 000	
Östergötlands län	3 600 **			
Kalmar län / Öland	30 200 **	7 700	21 000	
Totalt - Svårförnygrad skog / Fjällnära skog	790 300	1 445 300	3 985 000	1 506 000
* Skyddsskog enligt skyddsskogslagen 1903-37				
** Svårförnygrade kustskogar enligt 1923 års skogsvårdslag				
^{2/} Kronoskogarna omfattas av skogsvårdslagen först 1980				
Skyddsskog	1928	193	1983	
Blekinge län		12 000	5 900	
Skåne (f d Kristianstads) län		12 700	14 700	
Skåne (f d Malmöhus) län		5 900	5 300	
Hallands län		7 000	6 700	
Totalt - Skyddsskog	0	37 600	32 600	
TOTALT Svårförnygrad Skog & Skyddsskog	790 300	1 482 900	4 017 600	

Källor

1928 - Sveriges skogar under 100 år, Kungl Domänstyrelsen 1959

1953 - Tabelldata från utredning inför ny SF-gräns 1993. Endast enskilda+ bolag

1983 - Tabelldata från utredning inför ny SF-gräns 1993. Inkl statens skogar

1991 - Från utredningen om gräns för fjällnära skogar

Sedan 1980-talet har betydande arealer skogsmark avsatts för naturvårdens intressen, framförallt som naturreservat i det fjällnära området. Den skyddade skogsmarksarealen i området för svårförnygrad skog totalt uppgår enligt officiella uppgifter till c: a 740 000 hektar, varav c: a 680 000 i fjällnära skog.

Karta över områdena för svårförnygrad skog och fjällnära skog i N Sverige



De markerade områdena omfattar alla ägoslag inklusive kalvfjäll, fjällbjörkskog, och andra skogsimpediment mellan de aktuella gränserna och riksgården mot Norge.

Karta över områdena för svårförnygrad skog och skyddsskog i S Sverige



Andra gränser, regler och förhållanden som påverkar skogsbruket i området närmare fjällen

Förutom de båda lagstadgade gränserna för svårföringrad skog och fjällnära skog finns andra gränser eller begränsningslinjer i det västliga området i N Sverige som i olika grad har betydelse för skogsbruket i området.

I föreskrifterna till 7 § SvL finns en särskild *begränsning för användning av contortatall* i högre terränglägen (latitud och h ö h). Begränsningen infördes från och med 1988, först i en preliminär version, därefter från och med 1994 i modifierad form den begränsning som fortfarande gäller. Upphovet var de larmrapporter från bl a skogsforskningen om skador av svampen *Gremmeniella abietina* som kom under andra halvan av 1980-talet. Till följd av det genomfördes en särskild inventering av yngre contortatall 1987-89.

Begreppet "*trakthyggesgränsen*" eller "*gränsen för förnygringsavverkning*" etablerades i ett särskilt uppdrag till Skogsstyrelsen i prop 1990/91:3

Skogsbruket i fjällnära skogar. Uppdraget var att definiera en gräns ovan vilken trakthyggen normalt sett inte skulle tillåtas. Begreppet fick aldrig någon formell eller juridisk betydelse och har knappast någon praktisk betydelse för skogsbruket. Däremot utnyttjas den sannolikt vid behov av Skogsstyrelsens distrikt och då som "observationslinje" för särskild granskning i fält för att avgöra återväxtpotentialen i samband med tillståndsprövning. (Intern rapport 1994-05-31).

Den s k "*SNF-gränsen*", eller "*SNF's naturvårdsgrens*" (Naturskyddsföreningen 1988, ISBN 91-558-5201-7) är en utjämnad linje som avses representera "*hyggesfronten*", d v s hur långt västerut och/eller i höjddled som det förekom trakthyggen 1988. Gränsen har fått en praktisk betydelse för det certifierade skogsbruket på grund av särskilda åtaganden om bl a anpassning av skogsbruket ovan SNF-gränsen.

Regler om skogsbrukets hänsyn till rennäringens intressen infördes som allmänna råd (SKSFS 1982:2) till skogsvårdslagen. I ansökan om tillstånd till slutavverkning (för storskogsbruket och vid större hyggesupptagning) och skogsbilvägbyggnad skulle sökanden bifoga bevis om genomfört samråd med berörd sameby inom renskötselns "*året-runt-marker*". Om samebyn inte beretts tillfälle till samråd fick Skogsvårdsstyrelsen avvisa ansökan.

1 juli 1991 (SFS 1990:1379) infördes de regler som motsvarar nuvarande 20-21 §§ SvL. Dels om samråd inom året-runt-markerna, dels att i ansökan om tillstånd till avverkning redovisa vad man avser göra för att tillgodose rennäringens intressen, samt regler om när tillstånd inte får ges och beslut om hänsyn till rennäringen. (Se även prop. 1990/91:3)

Lappmarksgränsen, odlingsgränsen och skogsodlingsgränsen är äldre begrepp och gränser som styr eller har styrt markanvändningen i N Sverige, särskilt i Norrbottens och Västerbottens län.

Avverkning och skogsvård i det svårförnygrade området

Antal ansökningar om tillstånd till avverkning

Antalet medgivna tillstånd i landet i svårförnygrad skog och skyddsskog har sedan 1994 varierat mellan 1500-2500 st/år. Under 2006 beviljades totalt 2392 tillstånd, varav 2136 i N Sverige, 227 på Gotland, 4 st på Öland och resterande 25 st i skyddsskogarna i de tre sydligaste länen. På Öland är det normalt betydligt fler, 2002-2003 var det c: a 30 st/år.

Antalet medgivna avverkningstillstånd i svårförnygrad skog, skyddsskog och i fjällnära skog länsvis under kalenderåret 2006 framgår av tabellen härunder. Dessutom redovisas antalet tillstånd för hela landet i en årsserie från 1995.

Svårförnygrad skog finns delar av i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, och Dalarnas län, hela Gotlands län och hela Öland i Kalmar län. (SKSFS 1983:1)

Skyddsskog finns i delar av Hallands, Blekinges och Skåne län. (SKSFS 1983:1)

Fjällnära skog finns i svårförnygrad skog i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län. (SKSFS 1991:3)

Medgivna avverkningstillstånd inom svårförnygrad skog och skyddsskog enl 16 § SVL per län och ägarkategori under kalenderåret 2006

Län	Övriga		Privata		Samtliga	
	Antal bestånd	Bestånds-areal	Antal bestånd	Bestånds-areal	Antal bestånd	Bestånds-areal
		ha		ha		ha
Norrbottens	362	3 698,6	522	4 053,1	884	7 751,7
Västerbottens	324	4 451,3	553	4606,1	880	9 083,7
Jämtlands	70	1 112,5	226	1950,5	297	3 083,0
Dalarnas	30	328,0	45	332,4	75	660,4
Kalmar	-	-	4	13,1	4	13,1
Gotlands	7	23,1	220	621,2	227	644,3
Hallands	-	-	3	15,0	3	15,0
Blekinges	-	-	2	8,4	2	8,4
Skåne	8	34,8	12	20,2	20	55,0
Norrland	760	9 308,7	1 301	10 610	2 061	19 918
Svealand	30	328,0	45	332	75	660
Götaland	15	57,9	241	678	256	736
Summa	805	9 694,6	1 587	11 620,0	2 392	21 314,6
Varav fjällnära skog						
Norrbottens	4	43,1	3	27,4	7	70,5
Västerbottens	16	261,4	111	1225,2	127	1 486,6
Jämtlands	12	165,3	75	664,1	87	829,4
Dalarnas	2	18,8	-	-	2	18,8
Summa	34	488,6	189	1 916,7	223	2 405,3

Medgivna avverkningstillstånd inom svårförnygrad skog och skyddsskog enl 16 § SVL

År	Antal bestånd	Beståndsareal ha	Antal bestånd	Beståndsareal ha	Antal bestånd	Beståndsareal ha
1994			1 671	12 500,2	2 382	24 768,3
1995	669	12 107,5	1 668	12 763,7	2 337	24 871,2
1996	671	10 972,7	825	5 384,3	1 496	16 357,0
1997	752	12 976,8	1 275	8 333,7	2 027	21 310,5
1998	567	8 894,0	961	5 754,3	1 528	14 648,3
1999	860	12 761,9	958	6 243,4	1 818	19 006,2
2000	831	12 563,1	1 233	7 405,4	2 064	19 968,5
2001	809	11 028,6	1 061	6 451,2	1 870	17 479,8
2002	667	8 575,4	989	6 135,9	1 656	14 711,3
2003	719	9 636,8	1 140	8 029,3	1 859	17 666,1
2004	1 235	14 162,4	1 271	9 162,5	2 506	23 324,9
2005	917	10 601,0	1302	9 795,7	2 219	20 396,7
2006	805	9 694,6	1 587	11 620,0	2 392	21 314,6

Anm: Från och med 2004 års siffror ingår Sveaskog i ägarkategorien "Staten" istället för "Aktiebolag".

Källa: Skogsstyrelsen

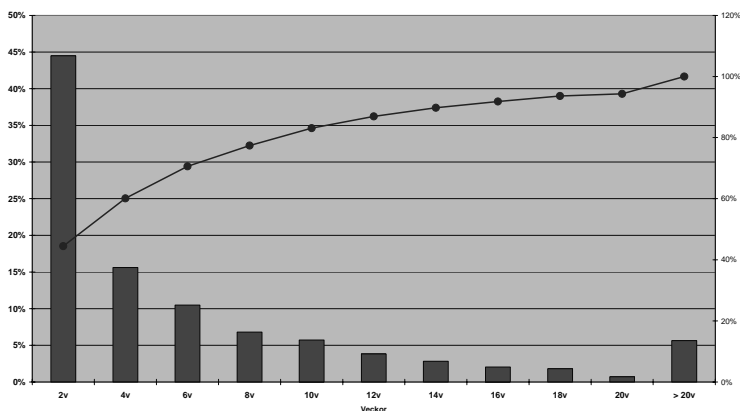
Handläggningstider för ansökan om tillstånd till avverkning

Handläggning av ansökan om avverkning och tid för att lämna tillstånd finns inte direkt reglerat i absolut tidsangivelse. Någon 6-veckorsregel motsvarande den i anmälningsområdet finns inte. Ärendet skall handläggas inom skäligen tid och utan särskilt dröjsmål. Om det finns särskilda skäl som fordrar besiktning i fält under barmarksförhållanden för att kunna avgöras kan ett tillstånd komma att dröja längre tid om ansökan kommer in under vintern.

Handläggningstiderna från ansökan till medgivet tillstånd för ansökningar under perioden 2001-2006 framgår av diagrammet härunder. Någon analys av vad som hänt i detalj och varför vissa ansökningar dragit ut på tiden mer än 20 veckor har inte gjorts. Här kan det finnas allt från lång handläggningstid till att ansökan är felaktig och ligger kvar i systemet fastän den ersatts av en ny ansökan.

Sett över hela landets avverkningsansökningar under perioden 2001-2006 meddelades tillstånd till avverkning till 44 % inom 2 veckor, 60 % inom 4 veckor, 71 % inom 6 veckor, 94 % inom 20 veckor och resterande 6 % tar längre tid.

Handläggningstid från ansökan om avverkning till givet tillstånd.
SF skog 2001-2006, 2 v-perioder och ackumulerat

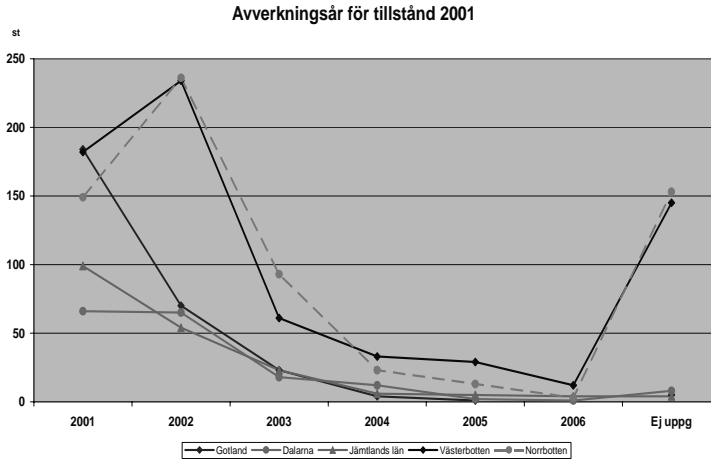


I vilken takt utnyttjas avverkningstillstånden

Ett avverkningstillstånd gäller i 5 år, formellt från den dag det vinner laga kraft, d v s tidigast tre veckor efter delgivningen. Giltighetstiden, som inte är angiven i lag och förordning anges som ett villkor i tillståndsbeslutet. Den är accepterad av skogsbruket och andra intressenter och överklagas inte. Tillståndet kan nyttjas när som helst under 5-årsperioden, förutsatt att inte andra regler som t ex skogsvårdslagens ransoneringsbestämmelser hindrar att avverkningen genomförs.

Diagrammet härunder visar, fördelat på län med många tillstånd, när avverkningstillstånd som meddelats under 2001 har avverkats. Det framgår att de

flesta avverkningsstillstånden utnyttjas redan samma år som eller året efter beslutet. För Norrbottens och Västerbottens län saknas uppgift för en förhållandevis stor mängd tillstånd. I verkligheten kan sådana områden vara avverkade utan att tidpunkten är ajourförd, alternativt har de inte avverkats under 5-årsperioden samtidigt som ärendena inte avslutats.



Något om återväxtresultaten i svårförnygrad skog och i övrigt

Tabellen visar resultat från Skogsstyrelsens uppföljning av återväxter 2004-2006 utan uppdelning på svårförnygrad område och landet i övrigt.

Andel av förnygringar som bedömts godkända enligt Skogsvårdslagen med fördelning på förnygringsmetoderna plantering, naturlig förnygring eller ingen åtgärd samt ägarkategorier¹. Treårsmedeltal 2004-2006².

Landsdel	Ägarkategori	procent			Total
		Plantering	Naturlig förnygring	Ingen åtgärd	
Norra Norrland	Alla	89	77	20	80
Södra Norrland³	Alla	90	77	16	85
Svealand ⁴	Alla	84	82	50	83
Götaland	Alla	88	70	20	82
Hela landet	Privat	85	75	25	78
	Övriga	92	80	12	88
	Alla	89	77	22	83
Inventeringsperiod					
1999-2001	Alla	82	64	23	74
2000-2002	Alla	84	67	20	76
2001-2003	Alla	84	67	20	76
2002-2004	Alla	88	77	26	82
2003-2005	Alla	90	79	20	84
2004-2006	Alla	89	77	22	83

¹ Ägarindelning enligt definition i Riksskogstaxeringen (se bilaga 3)

² Avser förnygringsavverkningar utförda 1996-1998 i Norrland samt 1998-2000 i Svealand och Götaland

³Inkl. Dalarna och Torsby kommun.

⁴Exkl. Dalarna och Torsby kommun..



De markerade områdena (Norra och Södra Norrland är det område där svårföringrad skog i N Sverige förekommer). Här är andelen godkända föringringar totalt 80-85 %. För planterade föringringar godkänns 90 %, medan endast 77 % godkänns vid naturlig föringring.

Den lägre andelen godkända återväxter efter naturlig föringring i materialet ovan är trots allt en förbättring jämfört med hur det sett ut längre tillbaka. Som exempel kan nämnas att i 1960-65 års återväxttaxeringar var endast 54 % av de naturliga föringringarna godkända, samtidigt som 80 % av skogsodlingarna godkändes. Främsta orsaken till den avsevärda förbättringen avseende naturlig föringring är att markberedning utförs i större omfattning och med bättre metoder. Andra orsaker är att naturlig föringring används i mindre omfattning på olämpliga marker och att fröträdsantalet oftast är högre än tidigare. En annan trolig förklaring är att klimatförutsättningarna generellt har blivit gynnsammare, något som sannolikt bidrar positivt till resultatet för naturlig föringring.

I ett försök att bedöma vilken effekt på andelen godkända föringringar en avveckling av gränsen för svårföringrad skog skulle kunna medföra har motsvarande uppgifter som redovisats i tabellen ovan men endast för det svårföringrade området använts. Datamaterialet baseras på alla taxerade objekt under perioden 2002-2006. I det svårföringrade området i norra Sverige finns en särbestämmelse som innebär att ett lägre antal plantor per hektar än i landet i övrigt kan anses tillräckligt för att föringringen skall anses vara godkänd. Om gränsen för svårföringrad skog avvecklas upphör den särbestämmelsen.

Tabellen nedan visar andelen godkända föringringar i Norra Sverige, dels med det krav på lägsta plantantal som gäller inom svårföringrat område i N Sverige, dels har samma material bedömts utifrån det lägsta plantantal som skulle komma att gälla efter en avveckling, kallat "*Om normalt lägsta plantantal tillämpas*".

I dessa slumpmässigt utlagda återväxttaxeringsobjekt i ordinarie rutin sjunker andelen godkända föringringar från 87 % till 80 % på grund av det högre krav på plantantal som skulle gälla efter en avveckling av svårföringratgränsen. Resultatet tyder på att återväxtarbetet sannolikt behöver förbättras ytterligare i det aktuella området för att motsvara minimikraven i SvL för godkända föringringar. *Materialet är inte tillräckligt stort för att medge uppdelning på plantering och naturlig föringring.*

Andel av föringringar som bedömts godkända enligt Skogsvårdslagen i svårföringrad skog (SF skog) och i övrigt
Genomsnitt för perioden 2002-2006² Antal taxerade objekt: 170

Område	Ågarkategori	Antal taxerade objekt		Totalt
		SF skog	I övrigt	
Norra Sverige, svårföringrad skog ^{1,3}	Alla	87	82	82
Om normalt lägsta plantantal tillämpas ³	Alla	80	82	82

¹ Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län

² Avser föringringsavverkningar utförda 1994-1998 i Norra Sverige

³ Enligt föreskrifterna till 6 § SvL, Tabell 1

Källa: Skogsstyrelsen; Polytax R5/7

Nuvarande regler i skogsvårdslagstiftningen

I skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd finns ett flertal regler som påverkas av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog.

De grundläggande reglerna om svårförnygrad skog (liksom skyddsskog och fjällnära skog) finns i 15-19 §§ SvL. I 20-21 §§ SvL finns regler med koppling till rennäringens intressen som har inverkan på förhållandet mellan skogsbruk - rennäring i området för svårförnygrad skog i N Sverige.

Andra regler i skogsvårdslagen som innehåller kopplingar till en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog finns bl a i föreskrifterna till 6 § SvL.

Regeltexterna återfinns i särskild bilaga. Utöver de bestämmelser som primärt syftar till att reglera avverkning och trygga återväxt i svårförnygrad skog och skyddsskog redovisas de bestämmelser som berör rennäringens intressen som i senare tid kopplats till tillståndsgivningen. Dessutom redovisas gällande samrådsbestämmelser och generella hänsynsregler (allmänna råd till 31 §) i syfte att ge en helhetsbild av lagens hantering av rennäringens intressen.

(Bilaga 2)

Skillnader mellan skogsbruk inom svårförnygrad skog jämfört med övrig del av skogsmarken

Tillståndets innebörd och innehåll

Skogsstyrelsens formella prövning av en ansökan om tillstånd till avverkning i svårförnygrad skog grundas på 16 § SvL. Prövningen skall avse möjligheten att trygga återväxten och att motverka olägenhet (risken för att fjällgränsen skall flyttas ner). Ett tillstånd till avverkning innebär därmed att Skogsstyrelsen kunnat bedöma att båda dessa kriterier är uppfyllda på det område som tillståndet avser.

I tillståndet finns möjlighet att föreskriva vissa åtgärder, t ex sådana som behövs för att trygga återväxten, för att säkra den hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens samt rennäringens intressen som kan krävas med stöd av hänsynsparagraferna, 30-31 §§ skogsvårdslagen. Beslut som anges i tillståndet kan förenas med vite.

Den formella innebörden av sådana skrivningar avgörs av hur tydligt de är formulerade. I den mån de anges i formen ”*skall*” och de i övrigt är preciserade och tydliga är innebörden ett beslut. Om markägaren inte är nöjd med något beslut i tillståndet kan det överklagas.

I de fall skrivningarna anges i formen ”*bör*” eller om de i formen ”*skall*” är otydliga eller hänvisar till något i ansökan som är otydligt, är innebörden motsvarande ett ”lagråd”.

I tillståndet anges som villkor att det gäller i 5 år. Strikt formellt gäller tillståndet från den dag beslutet vinner laga kraft, d v s tidigast tre veckor efter delgivning. För att kunna utnyttja tillståndet krävs dock att avverkningen, när den utförs, inte kommer i konflikt med andra bestämmelser i SvL, till exempel ransoneringsbestämmelserna. Även säkerhet för återväxtåtgärder enligt 36 § SvL får krävas som villkor för avverkning.

Kravet på tillstånd till avverkning innebär formellt en möjlighet för Skogsstyrelsen att direkt besluta om åtgärder och hänsyn, åtgärder som i anmälningsområdet måste kommuniceras genom särskilda lagråd och beslut om säkerhet eller förelägganden och förbud. Några mer ingripande krav än vad som finns stöd för i SvL kan inte anges vare sig i det svårförnygrade området eller i övrigt. Det som kan tillkomma i det svårförnygrade området är kravet på hänsyn till rennäringen enligt 21 § SvL.

Administrativt för skogsägaren

Ansökan om avverkningstillstånd enligt 16 § SvL gäller för all avverkning som inte är röjning eller gallring som främjar skogens utveckling samt för avverkning för annat ändamål än skogsproduktion. Skyldigheten i övriga delar av landet att anmäla motsvarande avverkningar gäller för områden som är minst 0,5 ha (Föreskrifter till 14 § SvL).

Ansökan om avverkningstillstånd och redovisning av planerad natur- och kulturmiljöhänsyn i svårförnygrad skog och skyddsskog skall lämnas skriftligt på blankett eller i elektronisk form som Skogsstyrelsen fastställt. (Föreskrifter till 16 § SvL). Dessutom skall ansökan innehålla redovisning av planerad hänsyn till rennäringens intressen. (21 § SvL)

Den särskilda elektroniska tjänsten e-avverka som Skogsstyrelsen tillhandahållit sedan några år kan på samma sätt som för vanlig avverkningsanmälan användas för ansökan om avverkningstillstånd, förutsatt att den som ansöker har ett datasystem som är anpassat till tjänsten. För närvarande gäller det bara vissa företag och organisationer.

För den som planerar att avverka gäller det att veta i vilket område den planerade avverkningen ligger och välja rätt blankett eller elektroniskt formulär. Blanketterna är nästan identiska men på ansökan finns särskild plats för vissa uppgifter som man är skyldig att lämna med stöd av SvL.

- Samråd med samebyarna inom året-runt-markerna (20 § SvL) i de fall skyldighet föreligger.*
- Planerad hänsyn till rennäringen (21 § SvL).

* Skriftligt bevis om att berörd sameby beretts tillfälle till samråd skall bifogas såväl vid anmälan som vid ansökan inom året-runt-markerna.

Dessutom finns plats på ansökningsblanketten att lämna uppgifter om bonitet, höjd över havet, trädslag och antal plantor vid plantering.

I svårförnygrad område får avverkning inte påbörjas innan tillstånd meddelats. I övriga delar får avverkning inte påbörjas inom 6 veckor efter anmälan såvida dispens inte meddelats.

Sett över hela landets avverkningsansökningar under perioden 2001-2006 meddelades tillstånd till avverkning till 44 % inom 2 veckor, 60 % inom 4 veckor, 71 % inom 6 veckor, 94 % inom 20 veckor och resterande 6 % tar längre tid.

När det gäller avverkningsanmälan medges dispens från 6-veckorsregeln i varierande utsträckning, för vissa distrikt är nivån mycket hög.

Skogsstyrelsen arbetar aktivt med de interna handläggningsrutinerna så att andelen dispenser skall anpassas till att motsvara en nivå som kan anses rimlig med hänsyn till undantagsmotivet att det ska föreligga "särskilda skäl".

Skogsstyrelsens handläggning

Administrativ handläggning av en avverkningsansökan innebär på samma sätt som för vanlig avverkningsanmälan först en kontroll av att ansökan/anmälan är komplett ifylld. Skillnaden är de få extra uppgifter som berör förhållandet till rennäringsringen som tillkommer på ansökan. Därefter registreras ärendet i Skogsstyrelsens återväxtrutin och får ett ärendenummer.

Därefter skall redovisade uppgifter om den planerade avverkningen kontrolleras, oavsett om det är anmälan eller ansökan. Kontakter kan tas för rådgivning/dialog om aktuella sakfrågor, endera på rummet eller via fältbesök. Fältbesök är en resurs- och prioriteringsfråga. Längre tillbaka, när det rådde krav på utsyning av Skogsvårdsstyrelsen för att avverkning i svår-förnygrad skog fick ske avsattes stora resurser. På senare tid har de tidigare Skogsvårdsstyrelsernas interna rutiner sannolikt varierat, dessutom har rutinerna sannolikt tillämpats varierande på de olika distrikten. I många fall har andelen fältbesök varit betydligt mer omfattande i svår-förnygrad skog än i övrigt. Syftet har då huvudsakligen varit att bedöma vilken förnyingsmetod som krävs för att säkra återväxten. På senare tid även för att bedöma naturvärden och behov av hänsyn.

När Skogsstyrelsens bedömning är klar meddelas tillstånd till avverkning såvida tillstånd inte får medges enligt bestämmelserna i 17, 18 eller 21 §§ SvL. Vidare kan ansökan, helt eller delvis, avslås till följd av att Skogsstyrelsen bedömer att tillfredsställande återväxt inte kan tryggas eller i vissa fall av hänsyn till rennäringsringen inom året-runt-markerna. Innehållet i ett beslut om tillstånd till avverkning eller att inte medge sådant tillstånd kan överklagas av den som berörs av beslutet. Förutom skogsmarkens ägare har berörd sameby överklagningsrätt (se konsekvenser för rennäringsringen, nedan).

Avverkningstillståndets innehåll och som instrument i lagtillsynen redovisas i tidigare stycke om tillståndets innebörd och innehåll.

I den fjällnära skogen inom området för svår-förnygrad skog finns särskilda bestämmelser och begränsningar i SvL som skiljer sig från området nedom gränsen för fjällnära skog. Skogsstyrelsens tillsyn i det fjällnära området är normalt intensivare än i det svår-förnygrade området i övrigt.

Svårigheten att förnygra skog

Det framförs ibland att gränsen för svår-förnygrad skog inte avgränsar ett område utifrån svårigheten att förnygra skog på ett tillfredsställande sätt. Som motiv framförs att skogsbruket numera har utvecklat metoder för skogs-förnygring som gör gränsen otidsenlig. Sådana tongångar refereras bl a i skogsutredningen *Mervärdesskog (SOU 2006:81)*.

I arbetet med att föreslå nya gränser för den svår-förnygrade skogen gavs anvisningar om att *"Gränsen för svår-förnygrad skog är i första hand att anse som en biologisk gräns i norra Sverige främst betingad av svårigheterna att erhålla naturlig förnygring inom större sammanhängande områden på grund av hög höjd över havet i kombination med nordligt läge och i södra Sverige (Öland och Gotland) svårigheterna att få tillfredsställande förnygring överhuvudtaget på torra och jordfattiga marker"*.

Grunden är därmed att ange ett generellt försiktighetsmått med tanke på svårigheterna för naturlig förnygring på högre höjd i N Sverige (och motsvarande

motiv för Öland och Gotland), således inte den biologiska gräns ovanför vilken det generellt är svårt att föryngra skog. Argumentet påminner starkt om skrivningarna till 1948 års skogsvårdslag.

I det svårföryngrade området i N Sverige finns goda förutsättningar att få tillfredsställande återväxt, särskilt om man gör rätt (eller åtminstone inte fel). Med hänsyn till bl a klimatiska förhållanden till följd av nordligt läge och höjd över havet som t ex låg temperatursumma, nordslutning eller andra lokala förhållanden kan man inte bortse från att risken för misslyckande tilltar i det enskilda fallet om man inte tar hänsyn till detta i planeringen av åtgärder. Förutsättningarna för naturlig föryngring försämras påtagligt i kärvare klimatlägen även om det finns exempel på lyckade sådana föryngringar också på hög höjd. Men det finns också gott om exempel på misslyckanden. Lokala förutsättningar och erfarenheter måste beaktas men också ödmjukheten i att inse att mindre säkra metoder ökar risken för att misslyckas. Motsvarande resonemang men med andra aspekter gäller för Öland och Gotland.

Man kan inte utesluta att tillståndsförfarandet kan skicka en signal till skogsbruket om ökad försiktighet vid avverkningsplanering och hög ambitionsnivå i åtgärder för att säkra en tillfredsställande återväxt. På samma sätt kan det skicka en signal till Skogsstyrelsen att ha förhöjd ambitionsnivå i handläggningsrutiner och i aktiv dialog med skogsbruket om planerade åtgärder.

Skyddsskogar

Ifrågasättande av skyddsskogarna har inte aktualiserats på samma sätt som för svårföryngrad skog. I samband med översynen av skogspolitiken 2004, påpekade dåvarande Skogsvårdstyrelsen, behovet av översyn av skyddsskogsgränserna. Med motiv som bl a ändrade brukningsformer, igenplantering av nedlagd jordbruksmark ansåg man att nuvarande gränser kunde ändras utan att äventyra syftet.

Om gränsen för svårföryngrad skog avvecklas – konsekvensbedömning av olika aspekter

Utgångspunkter för bedömningen

Skogsstyrelsens bedömning är att gällande regelverk inom det fjällnära området skall vara oförändrat, d v s att ansökan om tillstånd till avverkning och de regler som i övrigt kopplar till nu gällande bestämmelser avseende det svårföryngrade området kopplas till att istället gälla inom området för fjällnära skog. Bedömningen utgår vidare från att skyddsskogsbestämmelserna kvarstår oförändrade.

Lagtekniska konsekvenser

Om gränsen för svårföryngrad skog tas bort måste förändringar göras i skogsårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter till lagen. För det första får det som rör svårföryngrad skog utmönstras ur 15 § lagen och 1 § förordningen. För det andra får regeln i 16 § lagen ändras så att vad som där stadgas bara gäller skyddsskog och fjällnära skog. Reglerna i 17 § lagen och 17 § förordningen om dels att en avverkning inte får leda till att en miljökvalitetsnorm överträds, dels avverkning på skogliga impediment och avverkning för byggande av skogsbilväg får ändras till att avse endast skyddsskog och fjällnära skog. I 21 § lagen får andra stycket om att tillstånd till avverkning inte får ges i vissa fall ändras till att endast avse avverkning inom fjällnära skog. Hela 21 § kommer därefter att avse enbart avverkning i fjällnära skog. I Skogsstyrelsens föreskrifter till 6 § lagen får de bestämmelser som reglerar det lägsta antal huvudplantor per hektar som vid senaste tidpunkt för hjälplantering skall finnas i svårföryngrad skog i norra Sverige tas bort.

Konsekvenser för skogsbruket

Även fortsättningsvis behöver den som planerar avverkning känna till om avverkningstrakten helt eller delvis fordrar tillstånd (i fjällnära skog). Den som planerar att avverka i tillståndsområdet måste även fortsättningsvis känna till att ansökan skall göras på särskild blankett. Antalet ansökningar i svårföryngrad skog minskar från c: a 2000 st/år till c: a 200 st/år. Istället ökar antalet avverkningsanmälningar i samma omfattning.

Elektronisk ansökan kan göras även idag, förutsatt att Skogsstyrelsen godkänt rutinen. Tjänsten e-Avverka kan nyttjas för ansökan i svårföryngrad skog och skyddsskog redan nu. Systemanpassning hos sökanden krävs och måste till oavsett det gäller avverkningsanmälan eller ansökan om tillstånd. Framtida möjlighet för en enskild skogsägare att administrera detta via webben kommer att utvecklas för avverkningsanmälan. Om det finns önskemål att utveckla stöd även för ansökan om tillstånd kan det bli en bedömning om nytta för den kostnad som uppkommer. Ställs krav att utveckla sådant stöd torde kostnaden vara hanterlig.

Många skogsägare uppfattar sannolikt kravet på att invänta beslut om tillstånd till avverkning innan den får påbörjas som en kraftfullare markering av skogsårdslagens bestämmelser än i områden där anmälningsförfarandet och den s k 6-veckorsregeln gäller. I de fall där tillståndet innehåller föreskrivna och

preciserade återväxtåtgärder, och/eller hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen uppfattas det sannolikt som ett förhållandevis skarpt besked om vad som krävs enligt skogsvårdslagen. Om en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog får någon större betydelse för attityder och beteende hos skogsbruket i dessa avseenden är emellertid svårt att bedöma.

Som framgår av styckena om lagtekniska konsekvenser och konsekvenser för återväxter skulle kraven på lägsta plantantal vid en avveckling komma att öka i det f d svårförnygrade området i norra Sverige. För skogsbruket medför det ökade kostnader för att trygga tillfredsställande återväxter. Motiven för en särbestämelse om krav på lägre stamantal kan ifrågasättas.

Skogsstyrelsen bedömer att skillnaden i administrativ belastning för skogsbruket i att anmäla istället för att ansöka om avverkning är begränsad. Den eventuella fördelen med att få tillämpa 6-veckorsregeln i stället för att invänta avverkningstillståndet kan behöva vägas mot de konsekvenser för skogsbruket som kan bli följden av regelförändringar på grund av en avveckling. En sannolik konsekvens är ökade investeringskostnader i återväxtarbetet. Andra möjliga konsekvenser för skogsbruket redovisas på annan plats i rapporten.

Konsekvenser för rennäringen

Om gränsen för svårförnygrad skog avskaffas och inga andra regelförändringar än de som angetts ovan (Lagtekniska konsekvenser) genomförs kommer detta enligt Skogsstyrelsens mening att medföra betydande negativa konsekvenser med avseende på rennäringens intressen. Reglerna kring den svårförnygrade skogen har visserligen inte primärt något att göra med hänsynen till rennäringen, men de regler om hänsyn till rennäringen som trädde i kraft den 1 januari 1991 (jfr prop. 1990/91:3) kan sägas vara baserade på att det finns en formell prövning (tillståndsprocess) av varje avverkning inom det svårförnygrade området.

Den stora skillnaden finns framför allt i den efter en regeländring möjliga tillämpningen av 21 § lagen. Krav på hänsynsredovisning samt möjlighet för Skogsstyrelsen att vägra tillstånd skulle, liksom kravet på Skogsstyrelsen att vid varje tillstånd besluta om vilken hänsyn som skall tas till rennäringens intresse, bara komma att gälla inom det fjällnära området. Den sannolikt största olägenheten för rennäringens intressen bedömer Skogsstyrelsen vara att den formella prövningen av varje avverkning inom det svårförnygrade området, med undantag av de fjällnära skogarna, skulle försvinna. Vid handläggning, i slutet av 1980-talet, av en fråga om tillstånd till avverkning i Jokkmokk-området gjorde Skogsstyrelsen bedömningen att aktuell sameby var på så sätt berörd av beslutet att man hade rätt att överklaga detsamma. Sedan dess anses ett beslut om avverkning angå berörd sameby och överklagningsrätten har etablerats som en rättspraxis. Just möjligheten att överklaga ett beslut om tillstånd till avverkning ger en berörd sameby möjligheten att anföra alla argument man har för den hänsyn man anser bör tas till rennäringen och få dessa argument prövade i beslutsprocessen. Om beslutet skulle försvinna (utom i fjällnäraområdet) så försvinner också denna möjlighet.

En karta som visar rennäringens året-runt-marker och gränserna för svårförnygrad resp fjällnära skog finns på sidan 31.

Konsekvenser för anläggning av ny skog

- ”Skog som är svår att förnygra på grund av dess ogynnsamma läge”

Sedan bestämmelserna om extra försiktighet i samband med avverkning i utsatta lägen infördes har ett antal faktorer ändrats som får betraktas som gynnsamma för att trygga återväxten av ny skog i sådana områden.

- Rationella skogsbruksmetoder.
- Avsevärt mer markberedning och med bättre metoder.
- Bättre kunskap och säkrare återväxtmetoder (plantsystem, provenienser).
- Mindre avverkningstrakter (för storskogsbruket avsevärt mindre)

Metodvalet för att åstadkomma tillfredsställande förnygring inom rimlig tid är mer begränsat i utsatta områden. Naturlig förnygring under fröträdd är generellt sett en riskabel metod inom stora områden även om den lokalt och i det enskilda fallet kan bedömas ge bra resultat. Generellt sett är skogsodling med fullständiga återväxtåtgärder numera den dominerande metoden i det svår-förnygrade området.

En följd av en avvecklad gräns för svårförnygrad skog är att kraven på lägsta stamantal i det f d svårförnygrade området i norra Sverige skulle bli desamma som i landet i övrigt. I klimatiskt utsatta områden i det f d svårförnygrade området behöver dessutom ännu fler plantor sättas ut per hektar än i övriga områden för att klara kraven på godkända förnygringar. Det beror på att avgångarna efter planteringstidpunkten är högre och pågår under längre tid än i bättre klimatlägen. Det skulle därmed bli ökade kostnader för skogsbruket i det området.

Tillräckligt god lönsamhet i skogsbruket är viktig för förutsättningarna att åstadkomma en bra återväxt rent allmänt men särskilt viktig inom det svårförnygrade området där det finns hög risk för påfrestningar på återväxterna. Intensiva och relativt kostsamma återväxtåtgärder är här nödvändiga investeringar.

Om skogsbrukets skogsvårdsambitioner skulle sjunka ökar risken för en återgång till sämre återväxtresultat mer i de kärvar klimatlägena än i övrigt. Samtidigt är det en skyldighet att vidta erforderliga åtgärder för att trygga återväxten, även i tider av sämre konjunktur och lönsamhet. Den möjlighet som finns i ett tillståndsförfarande att kunna föreskriva nödvändiga återväxtåtgärder för att trygga återväxten är i ett sådant perspektiv ett starkare verktyg än de som annars står till förfogande.

Förhållandena på Gotland och Öland skiljer sig till stor del från de i norra Sverige. Här är det främst faktorer som högt snytbaggetryck, kraftigt gräsvegetation och riskerna för extrem försommartorka som dominerar problem-bilden för att trygga återväxterna.

- ”Skog som behövs för att förhindra att fjällgränsen flyttas ned”

Frågan om fjällgränsen kan eller kommer att flyttas ner efter förnygringsavverkning i högt belägen fjällnära skog, och som inte är produktiv skogsmark, kan belysas från några olika utgångspunkter. Följande beskrivs kortfattat:

1. Träd återetablerar sig i stort sett alltid, men det tar tid.
2. Klimatet har blivit successivt varmare och fortsatt uppvärmning väntas.
3. Praktisk erfarenhet visar att ny skog kommer även efter kalavverkning nära under trädgränsen.

Utifrån dessa utgångspunkter kan man dra slutsatsen att det är osannolikt att fjällgränsen kommer att flyttas ned efter förnygringsavverkning i höglägen nära fjällen.

Om temperaturklimatet däremot försämras (dvs. det blir kallare), tvärt emot den etablerade uppfattningen inom forskningen, kan däremot ”fjällgränsen flyttas ned” efter skogsavverkning nära trädgränsen. Skulle det bli kallare och om det vid en sådan tidpunkt är tillåtet att avverka skog så högt upp, har man god tid på sig att återinföra en gräns som på nytt reglerar villkoren för avverkning i berörda områden.

Skogsstyrelsen bedömer att en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog i norra Sverige, åtminstone i ett kortsiktigt perspektiv inte utgör någon uppenbar risk, varken för möjligheterna att trygga återväxten i utsatta områden, eller med hänsyn till risken för att fjällgränsen skall flyttas ner. När det gäller Öland och Gotland, kan en förhöjd risk för sämre återväxtresultat inte uteslutas till följd av att tillståndsförfarandet upphör.

Konsekvenser för naturvärden

Enligt Skogsvårdslagen 16 § skall sökanden för tillstånd redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

I norra Sverige är arealerna av skog med naturvärden mycket stora och de enskilda områdena ofta relativt stora. På Gotland och Öland är det väldigt många och generellt ganska små områden. Om Skogsstyrelsens ambitionsnivå och rutiner för fältbesök i syfte att undersöka möjliga naturvärden skulle minska till följd av att tillståndsrutinen upphör riskerar fler naturvärden att förloras i samband med avverkningen. Om nuvarande ambitionsnivå och rutiner är desamma som rutinerna i anmälningområdet är risken oförändrad.

För att nå upp till målen för den generella naturhänsynen fordras att skogsbruket ökar ambitionsnivån i hänsyn vid avverkning. Skogsstyrelsens påverkansmöjlighet för att bidra till måluppfyllelsen är huvudsakligen via rådgivning. Den möjligheten påverkas inte av att tillståndskravet upphör. För att säkra den hänsyn som kan krävas med stöd av skogsvårdslagen medger tillståndsrutinen att detta föreskrivs i tillståndet. Även här beror en eventuell förändrad ambitionsnivå på de rutiner som tillämpas i tillstånds- resp i anmälningområdet. Av distriktens uppgifter framgår att föreskriven hänsyn i tillstånden är högre än antalet lagråd i övrigt.

Gränsen för svårförnygrad skog och de särskilda regler som gäller för det området ger inget särskilt mandat eller tillgång till verktyg som inverkar på möjligheten till bevarandet av biologisk mångfald genom områdeskydd.

Däremot finns i reglerna för den fjällnära skogen i 18 § SvL en bestämmelse om att tillstånd inte får ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. Konsekvensen vid tillämpning av regeln blir att ett sådant intrång skall ersättas enligt 19 § SvL.

Skogsstyrelsen bedömer att en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog *i norra Sverige* inte har någon avgörande betydelse för skogsbrukets arbete med att leva upp till målen om hänsyn till naturvårdens intressen. Däremot kan det inte uteslutas att det kan ha något större inverkan för Gotland och Öland.

Konsekvenser för kulturmiljövården

Enligt skogsvårdslagens 16 § skall sökanden för tillstånd redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

I stora delar inom det svårförnygrade området har ingen direkt eller systematisk forminnes- eller Skog & Historia-inventering ägt rum. Det innebär att stora arealer helt saknar information och kartunderlag med avseende på forn- och kulturlämningar. Hanteringen av nuvarande tillstånd för avverkning kan ge större incitament till fältbesök och kontroll av de planerade avverkningarna. Det skulle kunna medföra att möjligheten att upptäcka oregistrerade lämningar ökar och därmed även att nödvändig hänsyn kan tas. Stora regionala variationer finns dock, fältbesök i samband med avverkningsanmälningar och –ansökningar har över lag varit inriktade mot återväxter och naturhänsyn och inte kulturmiljöer.

När det gäller Gotland och Öland är det däremot helt andra förutsättningar med i båda fallen synnerligen hög frekvens av forn- och kulturlämningar.

Skogsstyrelsen bedömer att en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog *i norra Sverige* inte har någon avgörande betydelse för skogsbrukets arbete med att leva upp till målen om hänsyn till kulturmiljövårdens intressen. Däremot kan det inte uteslutas att det kan ha något större inverkan för Gotland och Öland.

Konsekvenser för skogens sociala värden

Skogsstyrelsen arbetar just nu med att identifiera skogar med höga sociala värden. Identifieringen görs för att ge bedömningsunderlag till intresset att säkerställa att människor alljämt har en möjlighet till rika upplevelser i skog och natur. Att vistelse i skog och natur är bra för vår hälsa erkänns idag av såväl vetenskap som statlig, regional och kommunal förvaltning.

Vid åtgärder i sådana skogar är kommunikation och information till dem som nyttjar skogen på allemansrättslig grund central. Behovet av kommunikation finns också hos entreprenörer som bygger sin verksamhet på skogens upplevelsevärden. Flera exempel finns på konflikter när skogar där olika intressen är starka har avverkats utan information till och dialog med de dagliga nyttjarna. Skogsbruket är viktigt i dessa områden och en riktigt utförd information och kommunikation kan förhindra onödiga konflikter. Sådana skogar prioriteras också i Skogsstyrelsens rådgivning men samråd och rådgivning innebär att det krävs tid. De sex veckor som finns till förfogande i allmänhet är i vissa fall inte nog. Att i det svårförnygrade området generellt agera genom

att inte meddela tillstånd med den sociala aspekten som skäl saknar stöd i regelverket.

Skogsstyrelsen gör ändå bedömningen att samma frågeställning gäller nedom gränsen för svårföryngrad skog varför de sociala aspekterna inte kan vara ett argument för att hindra ett avskaffande av gränsen.

Konsekvenser för Skogsstyrelsens handläggning

Konsekvenserna för Skogsstyrelsens resursåtgång för att hantera avverkningsärenden efter en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog blir starkt beroende av vilka andra ändringar i lagstiftningen som kan bli aktuella till följd av en avveckling. I det fallet bedöms den avgörande frågan vara vilka beslut som regeringen fattar till följd av de konsekvenser som uppstår för rennäringen till följd av en avveckling. De bedömda konsekvenserna för rennäringen redovisas på särskild plats. Förslag i syfte att lindra olika konsekvenser redovisas också på särskild plats.

Om man enbart ser till prövningen ur återväxtskyndpunkt, inklusive hanteringen av natur- och kulturmiljöhänsyn kommer den administrativa handläggningsresursen att minska eftersom tillståndsbeslut inte behöver skrivas i varje enskilt fall. Vid oförändrad ambitionsnivå i prövningen kommer med all sannolikhet samtliga meddelade tillstånd inte att ersättas i samma mängd av ordinarie lagrutin med skriftliga lagråd, förelägganden och förbud. I de fall särskild uppmärksamhet fordras för att trygga återväxten eller för att säkra lägsta accepterade nivå på natur- och/eller kulturmiljöhänsyn genom ordinarie lagrutin blir det däremot ingen lättnad, i de fallen är tillståndsrutinen väl så effektiv.

Flertalet distrikt anger att andelen fältbesök är högre i tillståndsområdet och då i synnerhet i den fjällnära skogen. Gotland intar dock en tydlig särställning med mycket intensiva rutiner för fältbesök, rådgivning och styrande beslut och villkor i tillstånden.

De nya rutiner som kan bli följden av ändrade bestämmelser i skogsvårdslagen för att tillgodose det civilrättsliga och allmänna intresset i förhållandet till rennäringen kan däremot komma att innebära avsevärt högre resursåtgång för myndigheten än nuvarande tillståndshantering. Ett sådant exempel är om Skogsstyrelsen skulle fatta beslut om hänsyn till rennäringen i varje enskilt avverkningsärende inom året-runt-markerna. Det innebär inte fler beslut än dagens tillstånd, däremot är det beslut som kräver precisering av vilken hänsyn som skall tas, uppgifter som skall inhämtas och meddelas inom 6 veckor.

Bedömt antal brukningsenheter per län inom olika geografiska områden

Län / Område	Svårföryngrad skog	Året-runt-markerna	Renskötelsområdet (grov bedömning)
Norrbottnen	4 180	3 250	15 500
Västerbotten	3 640	2 600	20 000
Jämtland	2 580	120	11 000
Västernorrland	-----	-----	4 000
Dalarna	800	30	500
TOTALT	11 200	6 000	51 000

Möjliga ändringar för att lindra förutsedda olägenheter

Om det beslutas att avskaffa gränsen för svårförnygrad skog medför det sannolikt en del olägenheter. Nedan beskrivs möjliga författningsändringar i avsikt att lindra dessa olägenheter. Utgångspunkten har dels varit att så långt som möjligt undvika att peka på möjliga förändringar som skulle kunna anses betungande i förhållande till nuläget, dels beskriva hur man skulle kunna göra för att så långt möjligt inte förändra skogsbrukets och rennäringens ställning i förhållande till varandra.

Anläggning av skog

Den möjlighet som i dag finns (16 § SvL) att i samband med tillstånd besluta om åtgärder för att begränsa olägenhet mm skulle kunna ges fortsatt giltighet genom att Skogsstyrelsen ges möjlighet att fatta sådana beslut i samband med en anmäld avverkning inom vissa geografiskt avgränsade områden i landet. Möjlighet finns redan i dag (35 § SvL) att meddela föreläggande t.ex. om vissa återväxtåtgärder, men denna möjlighet är svagare än den som nu finns i 16 § SvL. Det krävs t.ex. i princip först att ett lagråd inte har efterföljts.

Av 17 § SvL och 17 § SvF framgår att inom den svårförnygrade skogen i norra Sverige får tillstånd till avverkning normalt inte ges på skogliga impediment och för byggande av skogsbilväg för vilken nyttan av vägen inte motsvarar byggnadskostnaden eller som inte kan passas in i en vägnätsplan. Även denna möjlighet för samhället att säga nej till vissa avverkningar inom det svårförnygrade området skulle försvinna. På samma sätt som angetts i föregående stycke går det dock att genom en lagändring ge Skogsstyrelsen möjlighet att inom vissa geografisk avgränsade områden förbjuda avverkning motsvarande den som kan förbjudas i nuläget. Viss försiktighet är emellertid tillräddlig då en sådan bestämmelse skulle kunna komma i konflikt med 2 kap 18 § regeringsformen eftersom det inte, i vart fall i nuläget, finns någon ersättningsmöjlighet knuten till sådana beslut.

I föreskrifterna till 6 § SvL anges det lägsta antalet huvudplantor per hektar som skall finnas vid senaste tidpunkt för hjälpplantering. Stamantalet för en viss bonitet är uppdelat på kategorierna "*i allmänhet*" och "*i svårförnygrad skog i N Sverige*". Föreskrifterna skulle här ändras genom att ändra texten från *svårförnygrad* till *fjällnära skog*. En konsekvens av det blir att kravet på lägsta antal huvudplantor för en viss bonitet skulle bli enhetligt i hela landet på all mark utom i den fjällnära skogen. Kravet på antal huvudplantor ökar därmed i det f d svårförnygrade området i norra Sverige. Ett motiv bakom det nuvarande lägre kravet var den begränsade lönsamhet som tidvis varit ett faktum i västliga höglägen i Norrlands inland, ett argument som inte äger samma aktualitet idag som tidigare.

Rennäringen

Avverkning inom det f d svårförnygrade området utanför den fjällnära skogen skulle efter den nu ifrågasatt regeländringen bli anmälningspliktig på vanligt sätt enligt 14 § SvL. Skyldighet att avge en hänsynsredovisning med avseende på naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen skulle kunna kompletteras (14 § lagen och 15 § förordningen) med en skyldighet att också redovisa vilken hänsyn som avses tas till rennäringens intressen om avverk-

ningen berör renskötelsns året-runt-marker (alternativt renskötseområdet enligt 3 § rennäringslagen).

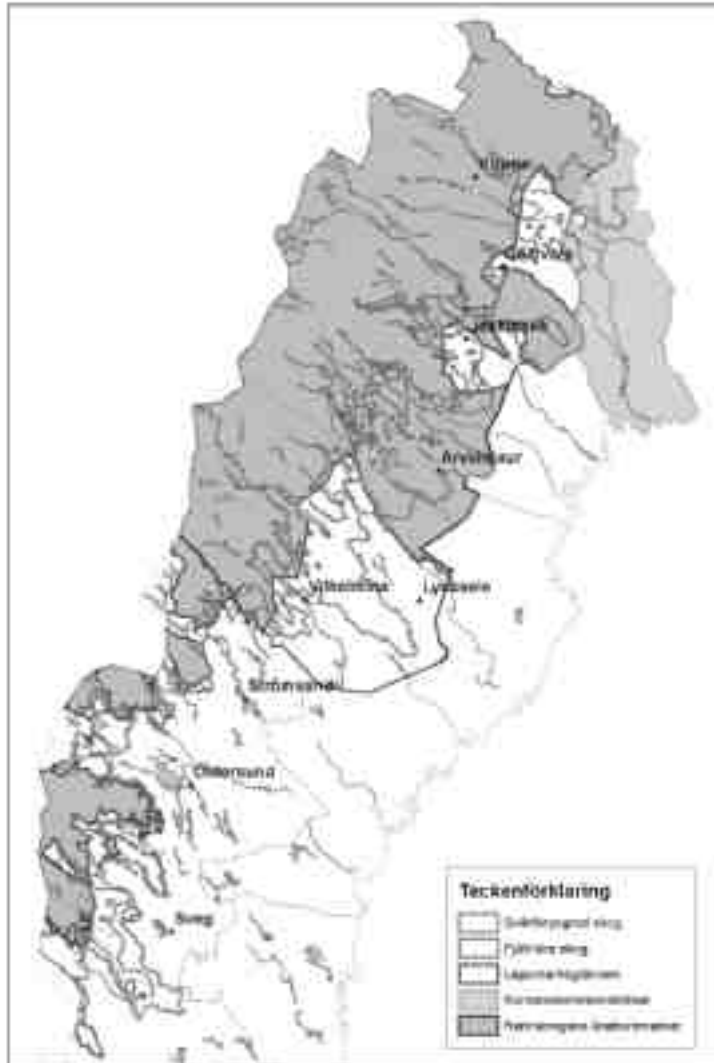
Reglerna i 21 § lagen skulle kunna ändras så att det blir obligatoriskt för Skogsstyrelsen att besluta om förbud för en tilltänkt anmäld avverkning om den skulle medföra sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord. Likaså skulle nuvarande regel (21 § tredje stycket) kunna ändras så att skyldigheten för Skogsstyrelsen att besluta om hänsyn till rennäringens intressen skulle föreligga vid samtliga anmälningar som berör renskötelsns året-runt-marker. På det sättet åstadkommer man att det vid varje avverkning inom renskötelsns året-runt-marker, liksom inom det fjällnära området, finns ett formellt överklagningsbart beslut.

I betänkandet "En ny rennäringspolitik - öppna samebyar och samverka med andra markanvändare" (SOU 2001:101) föreslås olika regeländringar med tydliga beröringspunkter till de ändringar som diskuteras ovan. Skogsstyrelsen tillstyrkte i sitt yttrande över betänkandet t ex förslaget om redovisning av hänsyn till rennäringens intressen i samband med anmälan om avverkning (14 § SvL), förslaget om samråd enligt 20 § SvL att gälla inom hela renskötseområdet, men avstyrkte utformningen av den ändring i 21 § SvL som utredningen föreslår men pekar samtidigt på andra ändringsförslag för att förtydliga hänsynen till rennäringen.

Det kan noteras att den statliga klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) vill öka kraven på skogsbruket att samråda med rennäringen inför exempelvis avverkningar och förslår nu att 20 § skogsvårdslagen ändras så att "skyldigheten skall gälla hela renbetesområdet". Med renbetesområdet torde avse det mer vedertagna renskötseområdet. I praktiken samråder åtminstone storskogsbruket idag i allt väsentligt i hela renskötseområdet. I utredningen föreslås också att Skogsstyrelsen tillsammans med Sametinget bör ges i uppdrag att föreslå åtgärder inklusive ändringar i regelverket för att skogsbruket ska ta mer hänsyn i renskötseområdet, samt identifiera de vinterbetesområden där t ex skonsam markberedning skall användas. Det kan noteras att Skogsstyrelsen redan idag sannolikt kan tillämpa hänsynsbestämmelserna i 31 § SvL genom att i ett avverkningstillstånd, liksom via ett separat föreläggande föreskriva skonsam markberedning där det kan anses påkallat.

I området där koncessionsrenskötsel får bedrivas gäller särskilda regler som skiljer sig från renskötseområdet i övrigt. Som gräns för året-runt-marker i koncessionsområdet räknas järnvägen mellan Morjärv och Karungi, ungefär 2 mil norr om Bottniska viken och E4 mot Haparanda.

Karta över året-runt-markernas utbredning samt gränserna för svårförnygrad skog, fjällnära skog och lappmarken, samt området för koncessionsrenskötsel.



En bedömning av antalet brukningsenheter inom svårförnygrad skog och inom året-runt-markerna finns i tabellen, sid 27.

Sammanfattande bedömning och förslag

En eventuell avveckling av gränsen för svårförnygrad skog skulle medföra konsekvenser såväl för skogsbruket och rennäringsen som för natur- och kulturmiljövård.

Om det beslutas att avskaffa gränsen för svårförnygrad skog bedömer Skogsstyrelsen att följande överväganden och/eller åtgärder bör göras för att begränsa de olägenheter som kan förutses.

- Gällande regelverk inom det fjällnära området bör vara oförändrat. Utöver de särskilda regler som gäller idag krävs att ansökan om tillstånd till avverkning och de regler som i övrigt kopplar till nu gällande bestämmelser avseende det svårförnygrade området kopplas till att istället gälla inom området för fjällnära skog.
- Konsekvenserna för rennäringsen av en avveckling bör övervägas noga, inte minst på grund av att civilrättsliga aspekter utöver det allmänna intresset av hänsyn till rennäringsens intressen berörs.
- Det bör införas krav på redovisning av vad man avser göra för att tillgodose rennäringsens intressen i samband med anmälan om avverkning enligt 14 § SvL, att gälla inom visst område. Exempel på sådant område kan vara "året-runt-markerna" eller "renskötselområdet" (som de anges i allmänna råd till 31 § SvL).
- Motsvarande kriterier för att inte medge tillstånd som finns i 21 § SvL bör införas i 17 § SvL till att gälla inom det fjällnära området.
- Lydelsen i 21 § SvL bör ändras från att inte få ge tillstånd till avverkning till att få förbjuda avverkning inom året-runt-markerna när kriterierna är uppfyllda.
- Skrivningen i 21 § SvL om att Skogsstyrelsen skall besluta om hänsyn till rennäringsens intressen bör ändras till att också gälla anmälan om avverkning inom visst område (exempel, se ovan).

En avveckling av gränsen för svårförnygrad skog underlättar sannolikt skogsbrukets administration vid avverkning. Skogsstyrelsen bedömer dock att de samlade effekterna är begränsade eftersom konsekvenserna av redovisade åtgärder för att lindra uppkomna olägenheter skulle innebära administrativt merarbete såväl för skogsbruket som för myndigheten. Konsekvenserna för syftet att trygga återväxterna är hanterbara, möjligen kan vissa ökade risker förutses särskilt för Gotland medan skogsbruket i norra Sverige får räkna med ökade återväxtkostnader. Konsekvenserna för naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen bedöms vara små i norra Sverige medan en viss risk för försämrad hänsyn kan befaras för Gotland och Öland. Konsekvenserna för skogens sociala värden bedöms vara begränsade. Konsekvenserna för rennäringsen blir påtagliga om inte åtgärder vidtas för att lindra den olägenhet som uppkommer. Om skogsbruket måste redovisa hänsyn till rennäringsens intressen i samband med anmälan om avverkning inom hela renskötselområdet medför det ett administrativt merarbete för skogsbruket.

Oavsett om gränsen för svårförnygrad skog avvecklas eller inte föreslår Skogsstyrelsen att en översyn av reglerna för och avgränsningen av skydds-skogarna bör genomföras och då i samverkan med berörda myndigheter och övriga intressenter.

Skogsstyrelsen är tveksam till avveckling av gränsen för svårföryngrad skog såtillvida det inte sker i ett sammanhang där det är möjligt att samlat överväga regelverket rörande samverkan mellan skogsbruk och rennäring.

Bilaga

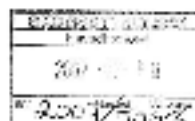
- 1 Regeringsuppdraget
- 2 Berört regelverk i skogsvårdslag, förordning och föreskrifter till lagen



Jordbruksdepartementet

Regeringsbeslut 9
2007-07-26 J:2007/4280

Skogsstyrelsen
531 83 JONKÖPING



Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnyad skog

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnyad skog.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2007.

Bakgrund

I 12 § skogsförordningen finns bestämmelser om svårförnyad skog, skyddsskog och fjällräddskog. Gränserna för dessa skogsbegrepp finns reglerade i Skogsförordningens SKSFS 1903:1 och SKSFS 1901:2. Där saknas redovisning av kriterier för hur gränserna ska dras.

Skogsstyrelsen föreslog i betänkandet *Myndighetsförslag (SOU 2006:87)* att en dövsgräns genomförs av gränsen för svårförnyad skog. Skogsstyrelsen föreslår att gränsen för svårförnyad skog avskärfas.

Om gränsen för svårförnyad skog avskärfas kan det på 2 000 anmätning av som heligt ges en avveckling i en samklang med svårförnyad skog utföras elektroniskt i stället för som nu i pappersform. Enligt Skogsstyrelsens uppskattning skulle detta en tidsbesparing för skogsägarna på 20–40 % för dess bredd. Skogsstyrelsen bör när behövs följa redovisning av vilka konsekvenser en avveckling av gränsen för svårförnyad skog får för de skyddsorden som avses i förordningen liksom de administrativa konsekvenser som förändringen skulle innebära för en skilda skogsägare.

Skogsstyrelsen
100 20 Stockholm
Jordbruksdepartementet

Skogsstyrelsen
531 83 Jonköping
Tel: 0348170000
Fax: 0348170015

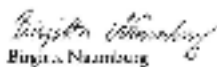
2

Uppdraget är en del i arbetet för att uppnå syftningarna till den svenska
genetiska databasen i samband med tillämpning av statliga regelverk om hälsa, miljö,
och trafik 2009 till 2012.

På uppdragets vägnar



Per Eriksson



Birgitta Nånberg
Rugårdsgruppen

Kopier till

Samvärdskommittén
Finansdepartementet
Kulturdepartementet
Miljödepartementet
Näringsdepartementet

Nuvarande regler i skogsvårdslagstiftningen

15 § SvL – Svårföringrad skog, skyddsskog och fjällnära skog

Regeringen meddelar föreskrifter om att skog som är svår att föringra på grund av dess ogynnsamma läge eller som behövs som skydd mot sand- eller jordflykt eller för att förhindra att fjäll- gränsen flyttas ned skall avsättas som svårföringrad skog eller skyddsskog. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar också föreskrifter om vilka delar av den svårföringrade skogen som skall anses utgöra fjällnära skog. Lag (1993:553).

Förordning - 1 § SvF

Föreskrifter om gränserna för svårföringrad skog och skyddsskog finns i förordningen (SKSFS 1983:1) om svårföringrad skog och skyddsskog.

Föreskrifter om gränserna för fjällnära skog finns i förordningen (SKSFS 1991:3) om gränserna för fjällnära skog.

16 § SvL – Tillstånd till avverkning i svårföringrad skog eller skyddsskog

I svårföringrad skog eller skyddsskog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

I ansökan om tillstånd skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

I samband med att tillstånd ges kan Skogsstyrelsen besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka olägenhet och trygga återväxten.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling. Lag (2005:1164).

Föreskrifter till 16 § SvL

Ansökan om avverkningsstillstånd och redovisning av vad sökanden avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen skall göras skriftligt på blankett eller i elektronisk form i enlighet med vad Skogsstyrelsen fastställt. Om det finns särskilda skäl, får skogsvårdsstyrelsen medge att ansökningen och redovisningen sker i annan skriftlig eller elektronisk form.

17 § SvL – När tillstånd till avverkning inte får ges

Tillstånd till avverkning i svårföringrad skog eller skyddsskog får inte ges, om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. Avverkningen får dock tillåtas, om det vidtas sådana åtgärder att olägenheterna från annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla miljökvalitetsnormen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för visst eller vissa områden föreskriva att tillstånd till avverkning av svårföringrad skog inte får ges

1. i fråga om skog på mark som inte i genomsnitt kan producera minst en kubikmeter virke om året per hektar, om det inte finns särskilda skäl,
2. för byggande av skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan. Lag (1998:821).

Förordning - 17 § SvF

Inom den svårföringrade skogen i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län får tillstånd inte ges

1. till avverkning på mark som i genomsnitt producerar mindre än en kubikmeter virke om året per hektar,
2. till avverkning för byggande av skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan.

Om det finns särskilda skäl, får Skogsstyrelsen medge tillstånd i fall som avses i första stycket 1.

För att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen får Skogsstyrelsen medge undantag från det båtnadskrav som avses i första stycket 2. Förordning (2005:1149).

Föreskrifter till 17 § SvL

Med skogsbilväg avses en väg huvudsakligen avsedd för skogsbrukets behov där virkestransport kan ske med lastbil.

Vid beräkning av nyttan (båtnaden) av vägen för skogsbruket skall möjlig och planerad takt och omfattning av avverkning och skogsvård beaktas. Hänsyn skall också tas till annan skoglig nytta av vägen.

18 § SvL – När tillstånd till avverkning i FJÄLLNÄRA skog inte får ges och om hänsyn till naturvården och kulturmiljövården

Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården. När tillstånd ges skall Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform. Lag (2005:1164).

Förordning

19 § Innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvårderna inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan Skogsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klargöra naturvårderna. En sådan inventering bekostas av staten. Förordning (2005:1149).

20 § Skogsstyrelsen får inte tillåta större hyggen än 20 hektar inom samma brukningsenhet, om det inte finns särskilda skäl.

Förnyringen av ett hygge skall vara säkerställd innan tillstånd ges till avverkning av ett angränsande bestånd inom brukningsenheten.

Vid hyggesutläggningen skall Skogsstyrelsen vid tillståndsgivningen ta hänsyn till sådana mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda på grund av ringa förekomst eller sällsynt beskaffenhet. Förordning (2005:1149).

21 § Skogsstyrelsens beslut om tillstånd till avverkning får innehålla villkor om fjällskogsblandning och beståndsförnyring. Ett sådant villkor får meddelas när förnyringförhållandena medger det och villkoret samtidigt innebär att naturvårdens och andra allmänna intressen tillgodoses på ett bättre sätt än om någon annan metod skulle tillämpas. Förordning (2005:1149).

22 § I den fjällnära skogen får ingripande markberedningsmetoder användas endast om återväxten inte kan tryggas på annat sätt.

23 § Inom områden av den fjällnära skogen där skogsbruket är särskilt utsatt för konkurrens av andra markanvändningsintressen kan fördjupade verksamhetsplaner upprättas. Sådana planer upprättas av Skogsstyrelsen efter samråd med länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om avgiftsskyldighet för den som begärt att planen skall upprättas. Förordning (2005:1149).

19 § SvL – Ersättning till följd av beslut enligt 18 §

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller andra stycket gäller bestämmelserna i 25 kap. 6 § och 31 kap. 2 §, 4 § första stycket, 6 §, 7 § första stycket första meningen, 8 § första meningen, 9, 12 och 13 §§, 15 § första stycket första meningen och andra stycket, 31 § tredje stycket samt 32 och 33 §§ miljöbalken. Vad som i dessa bestämmelser sägs om miljödomstol skall i stället gälla fastighetsdomstol. Lag (1998:821).

Förordning - 35 § SvF

I ärende om ersättning eller inlösen enligt 19 § skogsvårdslagen (1979:429) skall Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet.

I fråga om ersättning eller inlösen enligt första stycket gäller 34-36 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Vad som sägs om länsstyrelsen och kommunen skall i stället gälla Skogsstyrelsen. Förordning (2005:1149).

20 § SvL – Samråd inom renskötselns året-runt-marker

Innan avverkning sker inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker) skall berörd sameby beredas tillfälle till samråd enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lag (1993:553).

Förordning - 24 § SvF

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om samråd med berörd sameby före annan avverkning inom renskötselns året-runt-marker än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

Föreskrifter till 20 § SvL

Innan föryngringsavverkning eller avverkning för byggande av skogsbilväg påbörjas inom renskötselns året-runt-marker skall skogsmarkens ägare bereda berörd sameby tillfälle till samråd. Med berörd sameby avses den sameby inom vars betesområde avverkningen avses ske. Samrådet skall omfatta avverkningen med efterföljande skogsvårdsåtgärder.

Om brukningsenheten är mindre än 500 hektar produktiv skogsmark, behöver den berörda samebyn inte beredas tillfälle till samråd för hyggen som är mindre än 20 hektar, i fjällnära skog 10 hektar, produktiv skogsmark inom brukningsenheten. Samråd skall dock ske om avverkningen berör för rennärigen särskilt viktig hänglavbärande skog, rastbete, arbetshage, flyttled eller om hygget ansluter till kalmare eller plantskog som sammanlagt med det planerade hygget överstiger 20 hektar, i fjällnära skog 10 hektar, inom brukningsenheten. För större brukningsenheter än 500 hektar produktiv skogsmark kan parterna komma överens om motsvarande lättnad i samrådet.

Till ansökan om tillstånd eller anmälan om avverkning inom renskötselns året-runt-marker skall, där samrådsskyldighet föreligger, fogas ett skriftligt bevis om att berörd sameby beretts tillfälle till samråd.

21 § SvL – När tillstånd till avverkning inte får ges och om hänsyn till rennärigen

I ansökan om tillstånd enligt 16 § till avverkning skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose rennärigen intressen.

Inom renskötselns året-runt-marker får tillstånd inte meddelas om avverkningen

1. medför sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller

2. omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

När tillstånd ges skall Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som skall tas till rennärigen intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform.

Sådana villkor får dock inte avse annat än vad som uppenbart påkallas med hänsyn till renskötselrätten. Lag (2005:1164).

Föreskrifter till 21 § SvL

Redovisningen av vad sökanden avser att göra för att tillgodose rennärigen intressen skall göras skriftligt på blankett som Skogsstyrelsen fastställt. Om det finns särskilda skäl, får dock skogsvårdsstyrelsen medge att samma uppgifter lämnas i annan skriftlig form.

31 § SvL – Hänsyn till rennärigen

Vid skötsel av skog skall i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennärigen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna skall eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna. Lag (1993:553).

Allmänna råd till 31 § SvLAllmänt

Dessa allmänna råd avser skogsbrukets hänsynstagande till rennärigen inom de områden där renskötsel enligt 3 § rennäringslagen (1971:437) får bedrivas (renskötselområdet).

Samråd

Inom renskötselområdet bör även utanför året-runt-markerna samråd hållas årligen mellan samebyar och större skogsägare med återkommande skogsbruksåtgärder. Samrådet bör ske på motsvarande sätt som enligt föreskrifterna och de allmänna råden till 20 § skogsvårdslagen.

Föryngringsavverkning

För att sammanhängande betesområden årligen skall finnas tillgängliga för varje sameby bör koncentration av hyggen undvikas.

Inom flyttleder och rastbeten är det särskilt viktigt att hänsyn tas. Föryngringsavverkning bör inte utföras så att flyttledens funktion onödigtvis försämras. Detta kan t.ex. innebära att trädvegetation sparas i lämplig bredd upp till 100 meter i kanten av en myr.

Områden med arbetshagar och liknande anordningar, som traditionellt har utnyttjats för renskötseln, bör undantas från föryngringsavverkning till dess avtal om ersättningsanläggning träffats enligt bestämmelserna i rennäringslagen.

Inom samlingsställen är det viktigt att föryngringsavverkning sker planmässigt så att områdenas funktion inte onödigtvis försämras.

I områden med viktig hänglavsförekomst är det angeläget att åstadkomma en samplanering mellan skogsbruket och rennäringen så att tillgången på hänglav kan utnyttjas under en längre tidsperiod.

Vid föryngringsavverkning inom hänglavsbärande skog bör mindre trädsamlingar sparas inom hygget som spridningskällor för hänglav.

Beståndsanläggning

Markberedning som behövs för att trygga återväxten av skog bör ske med minsta möjliga påverkan på lavhävdade marker samt så att framkomligheten vid flyttning och samling av renar inte onödigtvis försäras.

Skogsbilvägar

Skogsbrukets vägnätsplanering bör ske efter samråd med berörda samebyar för att undvika sönderstyckning av betesområden och svårigheter att hålla renarna samlade vid betet.

6 § SvL – Föryngringsåtgärder

Vid anläggning av ny skog skall de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Föreskrifter om föryngringsmetod, markberedning, sädd, plantering, vård av plantskog och andra åtgärder i nämnda syfte meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Lag (1993:553).

Förordning - 7 § SvF

Skogsstyrelsen meddelar föreskrifter om

1. markberedning och andra åtgärder som behövs för att trygga återväxten,
2. det lägsta antal huvudplantor av lämplig beskaffenhet som med hänsyn till markens bonitet skall finnas på en föryngringsyta och hur dessa plantor skall vara fördelade för att kravet på en tillfredsställande återväxt skall vara uppfyllt, och
3. vid vilken tidpunkt detta krav skall vara uppfyllt vid användning av olika föryngringsmetoder.

Hyggesplöjning får inte användas som markberedningsmetod.

Föreskrifter till 6 § SvL (Utdrag)

Tabell 1. Lägsta antal huvudplantor som skall finnas per hektar vid senaste tidpunkt för hjälplantering.

	Ståndorts- index H100	Stamantal/hektar	
		i allmänhet	i svårföryngrad skog i norra Sverige
Tallskog ^{*)}	T28+	2 300	1 800
	T24	2 000	1 600
	T20	1 700	1 300
	T16	1 300	1 000
	T12	1 100	900
Granskog	G36+	2 300	-
	G32	2 000	1 600
	G28	1 800	1 400
	G24	1 500	1 200
	G20	1 100	900
	G16	900	700
Björkskog	Alla	2 000	1 500

^{*)} Gäller även contorttall