

Skog utan gräns?



BETÄNKANDE AV GRÄNSSKOGSUTREDNINGEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:30

Skog utan gräns?

Betänkande av Gränsskogsutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:30

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

Beställningsadress:

Fritzes kundtjänst

106 47 Stockholm

Orderfax: 08-690 91 91

Ordertel: 08-690 91 90

E-post: order.fritzes@nj.se

Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

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

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på

<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23177-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Eskil Erlandsson

Regeringen beslutade den 21 augusti 2008 att tillkalla en särskild utredare för att se över gränserna för svårföryngrad skog, fjällnära skog och skyddsskog (Jo 2008:04). Den 18 september 2008 utsåg statsrådet Eskil Erlandsson länsöverdirektören vid Länsstyrelsen i Skåne län, Björn Risinger, till utredare. Sekreterare i utredning har varit jur. kand. Lotta Lauritz.

Utredningen antog namnet Gränsskogsutredningen.

Härmed överlämnar utredningen sitt betänkande *Skog utan gräns?* (SOU 2009:30). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2009

Björn Risinger

/Lotta Lauritz

Innehåll

Begreppsförklaringar/Förkortningar	9
Sammanfattning	11
Författningsförslag	17
1 Uppdraget	35
1.1 Direktivet	35
1.2 Utredningsarbetet	36
1.3 Vad vi inte gjort.....	37
1.4 Kartor över gränserna	39
2 Historisk bakgrund	41
2.1 Svårföryngrad skog	41
2.2 Fjällnära skog	42
2.3 Skyddsskog.....	44
2.4 Skogsvårdslagens hänsyn till motstående intressen.....	45
3 Svårföryngrad skog	49
3.1 Nulägesbeskrivning	49
3.1.1 Bestämmelserna	49
3.1.2 Avverkningar inom området för svårföryngrad skog.....	50

3.2	Skäl för förändring	51
3.2.1	Skogsbruket.....	51
3.2.2	Rennäringen	52
3.2.3	Natur- och kulturmiljövård.....	53
4	Fjällnära skog.....	57
4.1	Nulägesbeskrivning.....	57
4.1.1	Bestämmelserna.....	57
4.1.2	Avverkning i det fjällnära skogsområdet	58
4.2	Skäl för förändring	59
4.2.1	Skogsbruket.....	60
4.2.2	Rennäringen	60
4.2.3	Natur- och kulturmiljövård.....	61
4.2.4	Skyddsvärda statliga skogar.....	61
5	Skyddsskog	65
5.1	Nulägesbeskrivning.....	65
5.1.1	Bestämmelserna.....	65
5.1.2	Avverkning inom skyddsskogarna.....	65
5.2	Skäl för förändring	66
6	Överväganden och förslag, skogsvårdslagen m.m.....	67
6.1	En lagstiftning i omvandling.....	67
6.2	Gränserna och bestämmelserna om dessa.....	69
6.2.1	Svårföryngrad skog	69
6.2.2	Fjällnära skog	70
6.2.3	Skyddsskog.....	72
6.3	Skogsbruket i förhållande till motstående intressen	72
6.4	Om samråd/information.....	73
6.5	Om kraven på hänsyn	77

6.6	Om förfarandet	79
6.6.1	Ett utvecklat anmälningsförfarande	79
6.6.2	Skogsstyrelsens roll	81
6.6.3	Överklagande	82
6.6.4	Beslutens giltighet	84
6.7	Skyddsvärda statliga skogar	86
7	Renskötselavtal/renskogsavtal	89
7.1	Inledning.....	89
7.2	Användningsområden.....	89
7.2.1	Allmänna frågor	89
7.2.2	Avtalssituationer.....	91
7.2.3	Gränsdragningskommissionens förslag	93
7.3	Formerna för renskötselavtal	93
7.3.1	Naturvårdsavtal.....	93
7.3.2	Motsvarande avtal för rennäringen.....	94
7.3.3	Avtalsparterna.....	94
7.3.4	Avtalen	95
7.4	Förslag	96
8	Konsekvenser.....	97
8.1	Förslaget om ändringar i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen	97
8.1.1	Konsekvenser för myndigheter	97
8.1.2	Konsekvenser för företag.....	99
8.2	Förslag till ändring i fastighetsförvaltningsförordningen ...	100
8.3	Förslag om ändring i Jordabalken – Renskogsavtal.....	101
8.3.1	Konsekvenser för myndigheter	101
8.3.2	Konsekvenser för företag.....	101
8.3.3	Förslag till finansiering.....	101
	Referenser	103

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2008:98).....	105
<i>Bilaga 2</i>	Gränsskogsutredningens kontakter	113
<i>Bilaga 3</i>	Skogsstyrelsens rapport 2007-10-10 – Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog	115
<i>Bilaga 4</i>	Bilaga xx till Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fasigheter, m.m.	153

Begreppsförklaringar/Förkortningar

Vissa av de ord och uttryck som vi använder i detta betänkande har olika betydelser i olika sammanhang eller innefattar i sig själva oklarheter. När vi använder de nedan redovisade begreppen är det i den betydelse som anges här om inte något annat sägs.

Fjällnära skog

Det område som anges i förordningen (SKFS 1991:3) om gränserna för svårföryngrad och fjällnära skog

Renskötselområde/område med renskötselrätt

Det område som avses i 3 § rennäringslagen (1971:437). I de fall oklarhet råder om var renskötsel av ålder bedrivs bör de slutsatser Gränsdragningskommissionen kommit fram till i betänkandet Samernas sedvanemarkor, SOU 2006:14 tillämpas tillsvidare.

Förkortningar

FSC – Forest Stewardship Council.

KML – Lag (1988:950) om kulturminnen.

MB – Miljöbalken (1998:808).

RNL – Rennäringslagen (1971:437).

SvL – Skogsvårdslagen (1979:429).

Svf – Skogsvårdsfärordning (1993:1096).

Sammanfattning

Uppdraget och dess genomförande

Utredningsuppdraget har omfattat följande delfrågor:

- Kan gränsen för svårföryngrad skog och bestämmelserna knutna till denna upphävas och vad behövs i så fall för att skyddet för naturmiljön, kulturmiljön och rennäringen inte ska försvagas?
- Om gränsen och bestämmelserna gällande svårföryngrad skog upphävs, vad ska då gälla för den del av området som är fjällnära skog?
- Hur kan bestämmelserna om skyddsskog upphävas?
- När kan avtal mellan staten och markägaren om inskränkningar i markägarens nyttjande av sin mark till nytta för renskötsel aktualiseras och hur kan det genomföras?

Bestämmelserna om svårföryngrad skog och skyddsskog har en historia som är mer än sekellång och en del av utredningsarbetet har bestått i att utröna vilka överväganden som skett genom åren.

Bestämmelserna om svårföryngrad skog har varit ifrågasatta men frågorna om hur framför allt förhållandet till rennäringen ska hanteras har varit alltför komplicerade för att möjliggöra ett enkelt upphävande.

För skyddsskogarna har intresset varit mindre. Antalet avverkningar i dessa områden är inte fler än att de tycks ha kunnat hanteras av skogsägarna inom gällande regelverk. Att en översyn av dessa bestämmelser inte aktualiserats tidigare antar vi snarast har berott på bristande intresse.

Uppdragets del om renskötselavtal har avsett en ny avtalsform som utgått från Rennäringspolitiska kommitténs förslag i betänkandet En ny rennäringspolitik.

Den tid vi haft till vårt förfogande har inte medgett att någon grupp med sakkunniga och experter kallats samman. Vi har därför

istället bedrivit en uppsökande verksamhet och haft samtal med utredningens intressenter. Detta har varit det som betytt mest i utredningsarbetet då det gäller att få förståelse för de problem och förväntningar som funnits.

Förhållandet mellan markägarnas rätt till skogsbruk och renskötseln, både som samebyarnas renskötselrätt och som det allmänna intresset rennärning, är den del av uppdraget som inneburit de största utmaningarna. Vår förhoppning är att de förslag vi lämnar ska innebära ett betydligt bättre rättsläge för båda näringarna och därmed också att Skogsstyrelsens roll blir tydligare. Om detta inte uppnås tror vi att våra förslag bör kunna fungera för en fortsatt konstruktiv diskussion.

Överväganden och förslag

Vi föreslår att bestämmelserna om svårföryngrad skog ska upphävas, såväl i norra Sverige som för Öland och Gotland. Inom området ska istället enligt vårt förslag gälla en anmälningsplikt för skogsbruksåtgärder i likhet med övriga delar av landet. Anmälningsplikten behöver dock förändras något till sitt innehåll för att framförallt rennäringens intressen ska kunna tillgodoses.

Vår uppgift har varit att se över bestämmelserna om skogsgränserna med ett fortsatt upprätthållande av de skyddssyften som finns. De förslag vi lämnar är därför inte avsedda att ändra det materiella innehållet i reglerna. Skogsvårdslagens reglering av förhållandet mellan skogsbruket och motstående allmänna intressen samt rennärning som enskilt intresse består således i vårt förslag. Våra överväganden för vad som bör göras när gränserna tas bort rör i stället hur skogsbrukets skyldigheter och Skogsstyrelsens roll kan tydliggöras och hur reglerna ska leda till enklast möjliga processer som tillgodoser de skyddssyften som redan finns.

Det förslag vi lämnar om att en informationsplikt till samebyar vid avverkningar ska gälla hela renskötselområdet har varit den mest diskuterade frågan under utredningsarbetet. Vi har funnit att det på sakliga grunder varit ofrånkomligt att de bestämmelser som nu gäller om samråd inom rennäringens åretruntmarker i någon form måste gälla hela renskötselområdet. För att detta inte ska innebära arbete och kostnader som blir betungande för någon av näringarna har vi försökt utforma regler som möjliggör ett enklare förfarande än det nuvarande. De föreslagna reglerna har som

utgångspunkt att information alltid ska lämnas om avverkningar men, sedan detta skett, ska ansvaret för att initiera samråd ligga på samebyn. Det ska dessutom finnas en möjlighet att avstå från information och samråd vid den enskilda avverkningen genom att i ett större och mer långsiktigt sammanhang informera om kommande avverkningar under förutsättning att de avverkningar som beskrivs då godkänns av berörd sameby. Dessutom ska Skogsstyrelsen ha möjlighet att i föreskrifter meddela undantag från informationsplikten, t.ex. för de minsta skogsbruksfastigheterna och för mindre avverkningar.

När tillståndsplikten byts till en anmälningsplikt innebär det att skogsmarkens ägare inte behöver invänta ett beslut, utan kan påbörja sin avverkning sex veckor efter det att anmälan lämnades in. Detta innebär i de flesta fall tidsvinster för skogsbrukaren och en mindre arbetsbörda för myndigheten. Någon gång kan det emellertid finnas frågor som behöver ytterligare utredning, som inte är möjlig att genomföra inom sexveckorsperioden. Det kan t.ex. vara fallet om yttrande behöver inhämtas från någon annan myndighet eller om det finns behov av ytterligare kommunikation. Vi anser att det för dessa undantagsfall måste finnas en möjlighet för Skogsstyrelsen att få det rådrum som prövningen kräver. Därför föreslår vi att Skogsstyrelsen ska kunna besluta om särskild prövning om frågorna gällande rennäringen fordrar en mer ingående beredning. Ett sådant beslut ska fattas inom sex veckor från det att anmälan kommit in till myndigheten. Om beslut om särskild prövning fattas får avverkningen inte genomföras förrän ärendet prövats slutligt. Vid prövningen ska Skogsstyrelsen alltid fatta beslut enligt 35 § SvL om vilka förelägganden och förbud som fordras för att tillgodose renskötselns behov.

För den fjällnära skogen föreslår vi att gränsen ska bestå. I princip innehåller förslaget inte heller några processuella eller materiella ändringar för det fjällnära skogsområdet. Det är dock viktigt att regelverket tydligt avspeglar huvudsyftet med gränsen, dvs. den vikt som naturvården och rennäringen har i förhållande till skogsbruket inom detta område. Vi anser därför att vissa grundläggande begränsningar, som redan nu gäller för skogsbruket och som hittills utformats som föreskrifter till lagen och förordningen, bör lyftas till lag. Det gäller hyggesstorlek och förbud mot att använda främmande träslag för återväxten. Dessa bestämmelser, tillsammans med förbudet mot hyggesplöjning, som gäller även i andra områ-

den, anser vi på ett adekvat sätt ger grundförutsättningarna för skogsbruket i den fjällnära skogen.

Vi har konstaterat att regelverket med tillståndsplikt för skogsbruk i fjällnära skog inte varit ett verkningsfullt instrument för att skydda skogsbestånd med höga naturvärden. Det är därför angeläget att särskilt överväga vilka andra skyddsinstrument som bäst kan nyttjas för att skyddsvärda fjällskogar inte ska tas i anspråk för skogsbruk. Vi menar att det finns goda skäl för staten som dominerande markägare i området att visa särskilt stor återhållsamhet när det gäller att ta i anspråk de återstående värdefulla naturskogarna för skogsbruksändamål. Vårt förslag är därför en det införs en ny bestämmelse i fastighetsförvaltningsförordningen om att avverkning eller andra skogsbruksåtgärder inte får komma till stånd i vissa utpekade skyddsvärda statliga skogar i fjällområdet.

Vi bedömer också att det är angeläget att arbetet fortsätter med hanteringen av ett flertal mycket värdefulla fjällnära skogsområden i en fortsatt dialog mellan Naturvårdsverket och Sveaskog AB. Vi bedömer att regeringen bör formulera ett uppdrag till Naturvårdsverket att följa upp den s.k. kategoriseringsöverskommelsen och återkomma med förslag på lämpliga åtgärder.

Bestämmelserna om skyddsskogar är uppenbart föråldrade och vi föreslår därför att de utan övriga åtgärder upphävs i sin helhet.

I fråga om renskötselavtal har vårt arbete utmynnat i ett förslag till ändring i 7 kap. 3 § jordabalken, som möjliggör avtal om vad markägare ska tåla eller underlåta för att tillgodose behov från rennäringsen enligt samma grundmodell som naturvårdsavtalen. Vi föreslår att avtalen ska benämnas renskötselavtal för att de inte ska föra tankarna till avtal om renskötsel. Vår bedömning är att avtalen inte antas få någon generell eller särskilt omfattande tillämpning men att de kan vara ett användbart komplement till regelsystemet i övrigt i vissa speciella situationer. Det är också viktigt att principerna för när de ska kunna komma till stånd blir tydliga. Det finns annars en risk att de ytterligare bidrar till osäkerhet om renskötselrättens omfattning och innehåll. Som grundläggande förutsättning måste därför gälla att de endast ska komma till användning för att tillgodose vad som fordras för det allmänna intresset rennäringsen. Det ska alltså aldrig kunna vara fråga om att tillskapa eller utöka de civila rättigheterna till renskötsel. Avtalen ska heller inte användas för att lösa tvister om omfattningen av renskötselrätten på en viss plats eller i visst avseende.

Vi föreslår vidare att Skogsstyrelsen får ett regeringsuppdrag att under en försöksperiod på tre år och en begränsad budget pröva instrumentet renskogsavtal. Därefter bör ett nytt ställningstagande ske om verksamhetens fortsatta inriktning och omfattning.

Författningsförslag

1 Förslag till ändringar i skogsvårdslagen (1979:429)

Härmed föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)

dels att 21 § ska upphöra att gälla

dels rubriken närmast före 15, 20, 30 och 31 §§ ska ha följande lydelse,

dels att 6, 14–20, 30, 31, 35, 38 och 41 §§ ska ha följande lydelse samt

dels att en ny 14 a § med följande lydelse ska införas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Vid anläggning av ny skog skall de förnygringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Föreskrifter om förnygringsmetod, markberedning, sådd, plantering, vård av plantskog och andra åtgärder i nämnda syfte meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Hyggesplöjning får inte användas som markberedningsmetod.

14 §

Den produktiva skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

1. avverkning och uttag av skogsbränsle som ska äga rum på hans eller hennes mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans eller hennes mark, och

3. vad han eller hon avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens samt, inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt 3 § rennärlingslagen (1971:437), rennärlingsens intressen och renskötselrätten i samband med avverkning på hans eller hennes mark, och

4. vad han eller hon avser att göra för att trygga återväxten.

14 a §

På skogliga impediment som är större än 0,1 hektar gäller förbud mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling. Enstaka träd får dock avverkas om naturmiljöns karaktär inte förändras därav.

Avverkning får inte ske

1. om återväxten inte kan tryggas på grund av skogsbeståndets ogynnsamma läge,

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.

Inom ett område där renskötsel får bedrivas året runt enligt rennärlingslagen (1971:437), får avverkning inte ske

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

2. om avverkningen omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renjord.

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge undantag i fall som avses i första stycket eller andra stycket 1.

För att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen får Skogsstyrelsen medge undantag från det båtnadskrav som avses i andra stycket 2.

Krav på tillstånd till avverkning m.m. Fjällnära skog

15 §

Regeringen meddelar föreskrifter om att skog som är svår att föryngra på grund av dess ogynnsamma läge eller som behövs som skydd mot sand- eller jordflykt eller för att förhindra att fjällgränsen flyttas ned skall avsättas som svårföryngrad skog eller skyddsskog. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar också föreskrifter om vilka delar av den svårföryngrade skogen som skall anses utgöra fjällnära skog.

Regeringen meddelar föreskrifter om gränsen för det område där skogsmarken ska anses utgöra fjällnära skog.

16 §

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

I *fjällnära* skog 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 *fjällnära* skog får avverkning inte ske utan Skogsstyrelsens tillstånd.

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.

17 §

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

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för visst eller vissa områden föreskriva att tillstånd till avverkning av svårförnygrad 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.

18 §

Tillstånd till avverkning i fjällnära skog får inte ges om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården.

Tillstånd får heller inte ges till hyggen som är större än 20 hektar inom samma brukningsenhet, om det inte finns särskilda skäl.

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.

När tillstånd ges *ska* Skogsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som *ska* tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens och *rennäringens* intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform.

I beslutet ska Skogsstyrelsen ange de villkor om anpassning som fordras med hänsyn till renskötselrätten.

19 §

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

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt 18 § första eller *tredje* 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).

dessa bestämmelser sägs om miljödomstol *ska* i stället gälla fastighetsdomstol. Lag (1998:821).

Avverkning inom område där renskötsel får bedrivas

20 §

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.*

Innan avverkning sker inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt 3 § rennäringslagen (1971:437) *ska skogsmarkens ägare informera berörd sameby om den planerade avverkningen. Om berörd sameby i ett särskilt fall begär samråd med hänsyn till renskötselrätten ska samebyn beredas tillfälle till samråd.*

Om den planerade avverkningen sker i enlighet med en plan för avverkningar som gäller en eller flera brukningsenheter och planen godkänts av berörd sameby behöver information inte lämnas särskilt för enskilda avverkningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om informationsplikten, samrådet och sådana planer som avses i andra stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från bestämmelserna.

**Hänsyn till naturvården, kultur-
miljövården och rennärigen**

**Hänsyn till andra allmänna
intressen**

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

För att tillgodose dessa intressen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot avverkning och andra skogsbruksåtgärder på skogliga impediment.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som *skall* vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandet i första och tredje stycket medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens, kulturmiljövårdens *och rennäringens* intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som *ska* vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandet i första och *andra* stycket medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Anpassning med hänsyn till renskötselrätten

31 §

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 *rennäringen*.

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.

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *skall* efterlevas.

Vid skötsel av *skog inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt 3 § rennärlagen (1971:437)* ska i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning den anpassning ske som påkallas med hänsyn till *renskötselrätten*.

Vid planläggning och genomförande av åtgärderna *ska* eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängande betesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.

35 §

Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen *ska* efterlevas.

Ett föreläggande eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens råd inte har följts. I brådskande fall eller när det behövs för att *bevara natur- eller kulturmiljövärden* eller när det annars finns särskilda skäl, får dock ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden *skall* vidtas på den försumliges bekostnad.

Ett föreläggande eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens råd inte har följts. I brådskande fall eller när det behövs för att *tillgodose naturvårdens eller kulturmiljövärdens intressen eller renskötselns behov* eller när det annars finns särskilda skäl, får dock ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.

Om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden *ska* vidtas på den försumliges bekostnad.

38 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 § första stycket, 10 § andra stycket, 11 §, 20 § eller 29 § första stycket,

2. bryter mot 10 § första stycket *eller* 10 a §,

3. bryter mot 16 § första stycket eller mot villkor som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 16 § tredje stycket, 18 § *andra* stycket eller 21 § *tredje stycket*,

4. bryter mot 36 § tredje stycket eller avverkningsförbud som avses i 36 § fjärde stycket,

5. inte fullgör anmälningsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 14 §,

6. inte rättar sig efter ett föreläggande eller bryter mot ett förbud som har meddelats för att 31 § eller en föreskrift enligt 30 § skall följas,

2. bryter mot 10 § första stycket, 10 a § *eller* 14 a §.

3. bryter mot 16 § första stycket eller mot villkor som gäller avverkning och som har meddelats med stöd av 16 § tredje stycket eller 18 § *tredje eller fjärde* stycket,

7. genom avverkning eller andra åtgärder bryter mot 25 § första stycket första meningen, 27 § första stycket eller mot ett beslut om avverkning som har meddelats med stöd av 27 § tredje stycket.

I ringa fall döms inte till ansvar. Den som inte har rättat sig efter ett vitesföreläggande eller som har överträtt ett vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

41 §

Skogsstyrelsen får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart.

Skogsstyrelsens beslut om tillstånd enligt 16 § samt om förelägganden och förbud i sådana fall som avses i 35 § ska gälla omedelbart.

Övriga beslut enligt denna lag gäller omedelbart om Skogsstyrelsen beslutar det.

Denna lag träder i kraft...

2 Förslag till förordning om ändring i skogsvårdsförordningen (1993:1096)

Härmed föreskrivs att i fråga om skogsvårdsförordningen (1993:1096)

dels att rubriken närmast före 17 § ska upphöra att gälla,
dels rubrikerna närmast före 24 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att 17 och 18 §§ ska upphöra att gälla samt

dels att 1, 7, 15, 16, 20, 24 och 30 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

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

7 §

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.

15 §

Skogsmarkens ägare ska till Skogsstyrelsen anmäla

1. annan avverkning, omfattande minst 0,5 hektar, än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling,

2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han eller hon avser att göra för att, i samband med sådan avverkning som avses i 1, trygga återväxten som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, och

4. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.

2. sådan dikning efter avverkning (skyddsdikning) som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken och

3. uttag av skogsbränsle i anslutning till sådan avverkning som avses i 1.

En anmälan om avverkning och om uttag av skogsbränsle ska innehålla uppgifter om

fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och karta eller kartskiss som visar det anmälda området.

1. fastighetsägare och berörd fastighets beteckning,

2. karta eller kartskiss som visar det anmälda området samt

3. vad som ska göras för att, i samband med sådan avverkning som avses i första stycket 1, trygga återväxten som föranleds av avverkningen och för att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens och, inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt 3 § renskötselns intressen.

En anmälan om skyddsdikning ska innehålla uppgifter om fastighetsägare, berörd fastighets beteckning och karta eller kartskiss över det planerade dikets sträckning.

Skogsstyrelsen kan inom sex veckor från det att anmälan kom in till myndigheten besluta om att avverkningen ska prövas särskilt i fråga om hänsyn till rennäringens intressen. Sådant beslut får endast meddelas om de åtgärder skogsmarkens ägare avser att vidta inte bedöms uppfylla skogsvårdslagens (1979:429) bestämmelser om den hänsyn som ska tas och om beslut enligt 35 § i samma lag kan fattas först efter ytterligare utredning. Vid prövningen ska beslut enligt 35 § skogsvårdslagen (1979:429) meddelas.

En anmälan om avverkning är giltig i tre år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. En anmälan om uttag av skogsbränsle och skyddsdikning är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Efter giltighetstidens utgång får annan åtgärd än avverkning av skärm- och fröträäd inte ske utan att ny anmälan lämnas in.

En anmälan om avverkning är giltig i tre år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. En anmälan om uttag av skogsbränsle och skyddsdikning är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen. Om en prövning enligt tredje stycket ska göras räknas giltighetstiden från Skogsstyrelsens beslut enligt 35 § skogsvårdslagen (1979:429). Efter giltighetstidens utgång får annan åtgärd än avverkning av skärm- och fröträäd inte ske utan att ny anmälan lämnas in.

En åtgärd som ska anmälas enligt första stycket 1, 2 och 4 får påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan anmälan gjorts och i förekommande fall uppgifter lämnats om vad som ska göras för att trygga återväxten

En åtgärd som ska anmälas enligt första stycket 1, 2 och 4 får påbörjas tidigast sex veckor efter det att en sådan anmälan gjorts eller, om Skogsstyrelsen beslutat om en särskild prövning, sedan beslut fattats i ärendet. Om

eller för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt första stycket 3. Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen medge att dessa åtgärder påbörjas tidigare.

Skogsstyrelsen får meddela ytterligare föreskrifter om anmälan och om undantag i vissa fall från skyldigheten att göra anmälan.

16 §

Skogsstyrelsen skall över-
sända en kopia av anmälan enligt
15 § 3 till länsstyrelsen i de fall
anmälan avser dikning inom
områden som länsstyrelsen
anger.

Skogsstyrelsen skall över-
sända en kopia av anmälan enligt
15 § 1 och 2 till länsstyrelsen i de
fall anmälan avser *avverkning*
eller dikning inom områden som
länsstyrelsen anger.

20 §

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

Föryngringen av ett hygge
skall vara säkerställd innan till-
stånd ges till avverkning av ett
angränsande bestånd inom
brukningsenheten.

Vid hyggesutläggningen *skall*
Skogsstyrelsen vid tillstånds-
givningen ta hänsyn till sådana
mindre mark- eller vattenom-
råden som utgör livsmiljö för
hotade djur- eller växtarter eller
som annars är särskilt skydds-
värda på grund av ringa före-
komst eller sällsynt beskaffenhet.

Föryngringen av ett hygge
ska vara säkerställd innan till-
stånd ges till avverkning av ett
angränsande bestånd inom
brukningsenheten.

Vid hyggesutläggningen *ska*
Skogsstyrelsen vid tillstånds-
givningen ta hänsyn till sådana
mindre mark- eller vattenom-
råden som utgör livsmiljö för
hotade djur- eller växtarter eller
som annars är särskilt skydds-
värda på grund av ringa före-
komst eller sällsynt beskaffenhet.

Renskötselns året-runt-marker *Avverkning inom område där
renskötsel får bedrivas*

24 §

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.

Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om *information till och* samråd med berörd sameby före annan avverkning inom *område där renskötsel får bedrivas enligt 3 § rennäringslagen (1971:437)* än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling *samt om sådana planer som avses i 20 § andra stycket skogsvårdslagen (1979:429)*.

Hänsyn till naturvården och kulturmiljövården

Hänsyn till andra allmänna intressen

30 §

Föreskrifter som avses i 30 § skogsvårdslagen (1979:429) meddelas av Skogsstyrelsen efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och annan central förvaltningsmyndighet som kan beröras.

Skogsstyrelsen *skall* samråda med kommunen i frågor av särskild vikt med hänsyn till de lokala förhållandena.

Föreskrifter som avses i 30 § skogsvårdslagen (1979:429) meddelas av Skogsstyrelsen efter samråd med Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, *Sametinget* och annan central förvaltningsmyndighet som kan beröras.

Skogsstyrelsen *ska* samråda med kommunen i frågor av särskild vikt med hänsyn till de lokala förhållandena.

Denna förordning träder i kraft...

3 Förslag till ändring i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Härmed föreskrivs i fråga om förordningen (1993:525) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. att en ny 7 b § införs.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 b §

Skyddsvärda statliga skogar som förtecknas och avgränsas enligt bilaga xx till denna förordning är av nationell betydelse med hänsyn till deras stora naturvärden.

Inom de skyddsvärda statliga skogarna får avverkning, hyggesbehandling, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling eller andra skogsbruksåtgärder inte komma till stånd.

Naturvårdsverket har tillsyn över de skyddsvärda statliga skogarna enligt första stycket.

Bilaga xx till detta förslag utgör Bilaga 4 till betänkandet.

Denna förordning träder i kraft...

4 Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § jordabalken ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Av fastighetsägaren åt annan upplåten rätt att avverka skog på fastigheten eller att tillgodogöra sig andra alster av fastigheten eller dennas naturtillgångar eller att jaga eller fiska på fastigheten är att anse som nyttjanderätt, även om med rättigheten icke är förenad rätt att i övrigt nyttja fastigheten.

Vad fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun *angående naturvården* inom ett visst område (*naturvårdsavtal*) förbundit sig att tillåta eller tåla *skall* vid tillämpningen av denna balk och andra författningar i sin helhet anses som en nyttjanderätt.

Vad fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun förbundit sig att tillåta eller tåla *för att tillgodose naturvårdens (naturvårdsavtal) eller renskötselns (renskogsavtal) allmänna intresse* inom ett visst område ska vid tillämpningen av denna balk och andra författningar i sin helhet anses som en nyttjanderätt.

Denna lag träder i kraft...

1 Uppdraget

1.1 Direktivet

År 2007 fick Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog. I Skogsstyrelsens rapport den 19 oktober 2007 (*bilaga 3*) ställde sig myndigheten tveksam till en avveckling om denna skulle ske utan att man samtidigt såg över de regler som gäller samverkan mellan skogsbruk och rennäring. Mot bakgrund bland annat av vad som anfördes i rapporten föreslog regeringen i propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108) att en översyn av gränserna för svårförnygrad skog och skyddsskog skulle göras.

Beslut om utredningsuppdraget, som rubricerades Översyn av gränserna för svårförnygrad skog, fjällnära skog och skyddsskog, fattades vid regeringssammanträde den 21 augusti 2008.

I direktiven (*bilaga 1*) anges att gränsen för svårförnygrad skog och regelverket kopplat till denna gräns ska ses över med syftet att uppnå en regelförenkling för skogsbruket. Samtidigt ska andra regelverk som rör samverkan mellan skogsbruk, rennäring och andra näringar i den berörda regionen beaktas så att negativa konsekvenser vid ett eventuellt borttagande av gränsen kan undvikas. Regelverket kopplat till gränsen för fjällnära skog ska också ses över på grund av de starka kopplingarna till regelverket för svårförnygrad skog. I uppdraget ingår att fokusera på de värden som gränserna är tänkta att skydda och det betonas i direktivet att avsikten med översynen inte är att sänka dagens ambitionsnivå i fråga om dessa värden. Vidare ska förslag lämnas till hur gränsen för skyddsskog ska kunna avvecklas. Den sista delen i uppdraget är att undersöka under vilka förutsättningar som staten ska kunna teckna s.k. renskötselavtal med markägare enligt en modell som skissats i

Rennäringspolitiska kommitténs slutbetänkande En ny rennäringspolitik.¹

1.2 Utredningsarbetet

Den 18 september 2008 utsågs länsöverdirektören vid Länsstyrelsen i Skåne län, Björn Risinger, till utredare. Som sekreterare i utredning anställdes en månad senare jur. kand. Lotta Lauritz. Utredningen har tagit sig namnet Gränsskogsutredningen.

Utredningsarbetet har i huvudsak skett genom möten och andra kontakter med utredningens intressenter, dvs. myndigheter, organisationer och företag. En lista över dem som vi varit i kontakt med återfinns i *bilaga 2*. Vi har också närvarit vid sammankomster med samverkansorgan som haft beröring med utredningsuppdraget. På grund av den korta utredningstiden har särskilda sakkunniga eller experter inte knutits till utredningen.

Den 5 februari 2008 anordnade utredningen ett seminarium/hearing i Jokkmokk där tankegångarna så långt de då formulerats i utredningsarbetet presenterades. De synpunkter som framkom vid och efter seminariet har beaktats i den slutliga utformningen av detta förslag.

Vid en första anblick kan utredningsuppdraget synas väl avgränsat och mycket konkret. Det är emellertid tydligt att översynen av regelverket som är knutet till de olika skogsgränserna i norra Sverige har ett nära samband med de grundläggande och till stor del olösta frågeställningar som rör skogsbrukets förhållande till rennärigen. Vår strävan i denna del har därför varit att hitta rimliga bestämmelser för hanteringen av skogsrelaterade ärenden med utgångspunkt från de gällande rättsförhållandena mellan markägare och samebyar. Vår avsikt har inte varit att anlägga synpunkter på om de grundläggande rättsförhållandena borde regleras på annat sätt.

¹ SOU 2001:101.

1.3 Vad vi inte gjort

Under utredningsarbetet har vi stött på ett antal frågor som antingen får anses ligga utanför uppdragets ram eller som skulle fordra avsevärt mer tid och resurser att behandla. Vi har också mött förväntningar och uppfattningar om vad arbetet ska omfatta som vi bedömt inte stå i överensstämmelse med uppdraget. Inledningsvis finns det därför skäl att ge uttryck för några av de avgränsningar vi gjort.

Utredningen har inte bedömt det möjligt att på den tid som stått till buds överväga ändringar av det närmare geografiska läget för de gränser som utredningen omfattar. Utredningen har i första hand avsett regelverken som sådana och de ärendeprocesser som finns i skogsvårdslagen för skog som ligger innanför respektive gräns. Vi menar att de aktuella gränserna främst bör betraktas som administrativa gränser. Vi har i enlighet med direktiven främst utrett förutsättningarna för att bestämmelserna om skyddsskog och svårföryngrad skog ska kunna upphävas i sin helhet. Även av det skälet är gränsernas läge i terrängen av begränsat intresse.

Viktiga orsaker till att reglerna om svårföryngrad skog har kommit att framstå som föråldrade är den kunskap och de tekniska förutsättningar som numera finns när det gäller föryngringsmetoder. Vi kan konstatera att det numera bedrivs skogsbruk med goda föryngringsresultat på stora arealer ovanför den gällande gränsen för bestämmelserna om svårföryngrad skog. Vi ser också att det finns områden nedanför gränsen där jordmån och lokalklimat är lika besvärliga som ovanför gränsen. Utöver dessa generella iakttagelser har vi inte bedömt att det finns anledning att i denna utredning närmare studera särskilda skogsodlingsmetoder, t.ex. föryngringsmetoder i höjdlägen.

Rensköttselrättens innehåll, och då särskilt i förhållande till skogsbruket, kan beskrivas i generella ordalag men är i sina detaljer inte definierad. Från både skogsbrukets och rennäringens sida återkommer man ofta till egendomsskyddet och näringsrätten i grundlagen och vad som kan godtas i förhållande till dessa bestämmelser. Vi har i möjligaste mån undvikit att göra egna bedömningar i de delar oklarheter råder och menar, att de förslag vi lämnar inte innebär några ändringar av gällande ordning.

Renskötseområdet geografiska utbredning har utretts så långt detta är möjligt av Gränsdragningskommissionen för rensköttsel-

området.² De oklarheter som där konstaterats kvarstår och innebär svårigheter då bestämmelser som är kopplade till renskötselområdet ska tillämpas. Vi bedömer ändå att vissa bestämmelser i skogsvårdslagen behöver avse hela det område där renskötselrätt finns. Vi kan inte annat än att uttrycka en förhoppning om att tvister om var renskötsel ska få bedrivas i framtiden kommer att lösas på ett bättre och mer genomgripande sätt än idag, men konstaterar samtidigt att frågan om gränsdragningen för sedvanemarkerna ligger utanför denna utredning.

² SOU 2006:14, Samernas sedvanemarkar.

1.4 Kartor över gränserna

Kartorna är hämtade från skogsstyrelsens rapport 2007-10-19. Rapporten återfinns i sin helhet som bilaga 3 till betänkandet.

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



Karta över områdena för svårförnygrad skog och skyddsskog i S Sverige



2 Historisk bakgrund

2.1 Svårföryngrad skog¹

Begreppet svårföryngrad skog infördes med 1923 års skogsvårdslag. Dessförinnan gällde 1903 års skyddsskogslag med en i stora stycken liknande innebörd, men då användes beteckningen skyddsskog. 1903 års skyddsskogslag innehöll bestämmelser om ”vården av skogar, vilkas bestånd erfordras till skydd mot””fjällgränsens nedåtgående”. När det gäller regleringen till skydd för fjällgränsens nedflyttning tycks det inte ha gjorts någon egentlig utvärdering av riskerna för detta. Man kan därför bara anta att regleringen byggde på en vedertagen uppfattning om vad avverkning nära fjällgränsen skulle kunna medföra.²

Vid införandet av den nu gällande skogsvårdslagen i slutet av 1970-talet överfördes bestämmelserna om svårföryngrad skog i väsentliga delar oförändrade från 1948 års skogsvårdslag, som i sin tur inte inneburit några avgörande ändringar i förhållande till tidigare bestämmelser. Bestämmelsernas syfte var detsamma som tidigare, dvs. att en särskild prövning skulle göras för skogar i särskilt utsatta lägen, där det ansågs vara omöjligt eller mycket svårt att åstadkomma en återväxt om avverkningen gjordes på ett olämpligt sätt. Bestämmelserna syftade också till att utgöra ett skydd mot att fjällgränsen flyttades ner.

Någon koppling till andra frågor än återväxtproblematiken fanns inte när bestämmelserna kom till och inte heller när den nu gällande skogsvårdslagen beslutades 1979. Det kan dock nämnas att departementschefen behandlade frågorna om skyddsskog och svårföryngrad skog under rubriken ”Naturvårdshänsyn” i den all-

¹ För en mer fullständig historisk beskrivning, se Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog, bifogad som bilaga 3 till detta betänkande.

² Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, sidan 7 f.

männa motiveringen i lagens förarbeten³. Detta var sannolikt då endast ett uttryck för att skogens återväxt i sig också ansågs ha naturvårdsaspekter; det var alltså inte endast en produktionsfråga.

2.2 Fjällnära skog

Den särskilda reglering som gäller den del av området för svårförnygrad skog som betecknas som fjällnära skog infördes med ändringar i skogsvårdslagen som trädde i kraft den 1 juli 1991. Begreppet fjällnära skogar hade i och för sig använts innan och omfattades av vissa av Skogsstyrelsens föreskrifter. Det var dock först med 1991 års ändringar som gränsen konkretiserades och fick sin rättsliga innebörd. Ändringarna hade föregåtts av bland annat en utredningsrapport från Skogsstyrelsen⁴. Dessförinnan hade Svenska Naturskyddsföreningen arbetat fram ett förslag om en naturvårdsgräns, som skulle avse storskaligt skogsbruk i fjällnära skog.⁵ De diskussioner och debatter som förgick lagändringarna var omfattande och delvis också förvirrade. Ett uttalande i den mycket långa riksdagsdebatt som hölls innan beslutet fattades sammanfattar situationen ”Detta är i sanning en något egendomlig debatt. Talare efter talare hävdar i stort sett samma sak. Det gäller alltså att stärka naturvården, rennäringen och skogsbruket. Alla synes ha samma avsikt. Men det går inte att få en lösning här enbart genom några enkla penndrag. Här handlar det nämligen om en intressekonflikt. Det finns en snårskog av förslag, som för en icke synnerligen invigd åhörare av debatten eller läsare av protokollet kan vara förvirrande. Det kan vara svårt att inse vad det egentligen handlar om.”⁶

Det område som omfattas av bestämmelserna om fjällnära skog uppgår till drygt 3 miljoner hektar. Vid lagändringarna 1991 bedömdes den produktiva skogsmarken utgöra cirka hälften av området. Någon ny bedömning av omfattningen har inte gjorts därefter.⁷ Vid tiden för lagändringarna uppskattades att skyddet av stora delar av området samt de faktiska återväxtfaktorerna innebar

³ Prop. 1978/79:110, sidan 49 f.

⁴ Skogsstyrelsens utredningsrapport juni 1989, Fjällnära skogar.

⁵ Naturvårdsgräns- gräns för storskaligt skogsbruk i fjällnära skog, Svenska Naturskyddsföreningen, 1988.

⁶ Riksdagens protokoll 1990/91:40, anf. 19, Martin Segerstedt (S).

⁷ Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, sidan 12.

att 2/3 av det fjällnära barrskogsområdet inte skulle kunna bli föremål för avverkningar.⁸

När bestämmelserna infördes konstaterades i propositionen att det under flera år pågått en debatt som kännetecknats av starka motstående uppfattningar från företrädare för naturvården, rennäringen, skogsbruket och de berörda kommunerna ifråga om intresset att tillgodose möjligheterna till lokal försörjning. Kännetecknande för debatten var de olika uppfattningarna om de faktiska förhållanden som rådde i fråga om bland annat vilka arealer som kunde anses vara skyddade, förutsättningarna för skogsbruk och vad som avsågs med fjällnära skog. I förarbetena gjordes ansträngningar för att reda ut begreppen och att ta fram statistiskt underlag.⁹

Det geografiska område som utgör fjällnära skog utgick 1991 från den del av området för svårförnygrad skog som var beläget ovanför skogsodlingsgränsen enligt riksskogstaxeringen 1969. Skogsodlingsgränsen drogs upp 1952 av Domänverket som en gräns för skogsbruket i de statliga skogarna. Här bör noteras att de statliga skogarna inte reglerades via Skogsvårdslagen förrän 1979 och att bl.a. regelverket om svårförnygrad skog tidigare alltså inte gällde för Domänverket. Riksskogstaxeringen extrapolerade senare Domänverkets skogsodlingsgräns över privatägda områden för att få en mer sammanhängande gräns för skogsstatistiken. På detta sätt kom såväl statlig som privat mark att omfattas av skogsodlingsgränsen därmed den nya gränsen för fjällnära skog. En översyn av gränsen för fjällnära skog gjordes i början av 90-talet.

Vid 1991 års lagändringar uttalade departementschefen att bestämmelsen som möjliggjorde för Skogsvårdsstyrelsen att avslå en tillståndsansökan skulle ses som ett komplement till det som idag är bestämmelser i 7 kap. MB om naturreservat och 12 kap. 6 § MB om länsstyrelsens befogenhet att meddela förelägganden för att begränsa eller motverka skador på naturmiljön.¹⁰

⁸ Prop. 1990/91:3, om skogsbruket i fjällnära skogar, sidan 15.

⁹ Prop. 1990/91:3, sidan 19 f.

¹⁰ Prop. 1990/91:3, sidan 45.

2.3 Skyddsskog

1903 år skyddsskogslag innehöll bestämmelser om ”vården av skogar, vilkas bestånd erfordras till skydd mot flygsandfält och fjällgränsens nedåtgående”. Bestämmelserna fördes in i skogsvårdslagen 1937.

För områdena i södra Sverige ville man hindra eller motverka att annan markanvändning, främst jordbruket, skulle drabbas av olägenheter av sand och jord som kom i rörelse på grund av oför-siktiga avverkningar. Ett antal områden i södra Sverige med kända sandflyktsproblem pekades ut. I början av 1950-talet reviderades gränserna och ett antal områden, t.ex. Falsterbonäset, lyftes ut med hänvisning till att områdena till stor del bebyggts och man kunde förvänta sig att fastighetsägarna vidtog lämpliga åtgärder för att motverka sandflykten.

Skyddsskogsbestämmelserna från 1903 hade sin bakgrund i den omfattande sandflykt som orsakats av överutnyttjande av odlingsmarker i sydvästra och södra Sverige sedan medeltiden och som i Skåne kulminerade vid 1700-talet slut. De allra första uppgifterna om sandflykt i Malmöhus län härrör från 1500-talets Falsterbo. Från den danska tiden vet man att markförstörelsen ledde till sandflykt även vid andra medeltida städer – Ängelholm och Åhus – samt norrut på flera håll längs Hallandskusten.

Skånes mest svårbemästrade flygsandfält, Ängelholmsfältet, började inhägnas, besås och planteras med statliga medel 1739. På grund av bristen på bränsle och virke i det skogfattiga Malmöhus län träffades 1810 en frivillig överenskommelse om plantering av vart 50:e tunnland. Överenskommelsen stadfästes av Kungl Majt 1813 och följdes upp av Hushållningssällskapen, som bildades 1814 i de båda skånska länen. Under 1800-talet planterades så de flesta flygsandfälten för att fungera som skyddsskogar med hjälp av statsbidrag som förmedlades av Hushållningssällskapen.¹¹

¹¹ Risinger, B. (1984) Sanddyner i Malmöhus län. Länsstyrelsen i Malmöhus län, Naturvårds-enheten Medd Nr 1984:1; af Petersens, F. (1932) Skogshushållning. Skrifter utgivna av de skånska hushållningssällskapen med anledning av deras hundraårsjubileum år 1914: X:1.

2.4 Skogsvårdslagens hänsyn till motstående intressen

Den första bestämmelsen om att hänsyn ska tas till naturvårdens intressen i samband med skogsbruk tillkom år 1974¹² i den då gällande skogsvårdslagen (1948:237). Först med den nu gällande lagen fick skogsvårdsstyrelserna möjlighet att ingripa med förelägganden om kraven på hänsyn inte uppfylldes.

Bestämmelserna om hänsyn till rennäringen i skogsvårdslagen har en särskild tillkomsthistoria. När lagen presenterades konstaterade departementschefen att den utredning som föregått förslaget inte hade gått närmare in på skogsproduktionens inverkan på rennäringen. Samtidigt uttrycktes förståelse för att denna inverkan var betydande. Inga förslag till särskilda bestämmelser gällande rennäringen lades fram, utan man hänvisade till frivilliga samråd och planeringsåtgärder, även med offentliga organ som aktörer.¹³ I lagens inledande paragraf angavs att vid skötseln av skog skulle "hänsyn tas till naturvården och andra allmänna intressen." Som exempel på andra allmänna intressen nämndes rennäringen särskilt i förarbetena.¹⁴

Det var först i samband med att bestämmelserna om de fjällnära skogarna kom till 1991 som förhållandet till rennäringen reglerades särskilt i skogsvårdslagen. Samtidigt infördes i lagen för första gången skydd för ett enskilt intresse, renskötselrätten. Reglerna tillkom delvis på grund av en samtidig översyn av rennäringens lag, där förslag hade lämnats om att införa en särskild regel för skogsbruket i 30 § rennäringens lag.¹⁵ Motsvarande bestämmelse kom i stället att på lagrådets förslag införas i skogsvårdslagen. Det förslag som lagrådet hade att ta ställning till var dels ett bemyndigande till regeringen eller myndighet som regeringen bestämde om att meddela föreskrifter om den hänsyn som skulle tas till rennäringens intressen vid skötseln av skog (20 a § i det remitterade lagförslaget) och dels en bestämmelse om de villkor som skulle kunna föreskrivas i ett tillståndsbeslut om hänsyn till rennäringen. Båda bestämmelserna innehöll begränsningar om att föreskrifterna/villkoren inte skulle få vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvårades.

¹² Prop. 1978/79:110, sidan 33.

¹³ Prop. 1978/79:110 sidan 15 f.

¹⁴ Prop. 1978/79:110 sidan 60.

¹⁵ Prop. 1990/91:4, se även Prop. 1990/91:3, bilaga 7, sidan 180.

Lagrådet underkände den föreslagna konstruktionen om delegation att meddela föreskrifter med följande motivering: ”En föreskrift om vilken hänsyn som skall tas till rennäringens intressen vid skötseln av skog är till sin karaktär privaträttslig, dvs. den berör väsentligen enbart förhållandet mellan den som driver rennäringens verksamheten och den som äger eller arrenderar skogsmarken. En sådan föreskrift hör alltså till lagområdet enligt 2 §. Det kan alltså inte överlåtas till regeringen eller någon myndighet att meddela den. Att hänsyn till rennäringen också kan ha ett inslag av allmänintresse kan inte ändra detta förhållande; exemplifieringen av vad föreskrifterna avsetts innehålla – hyggens storlek och utläggning, skogsbilvägars sträckning m.m. – illustrerar att det är fråga om ingrepp i en privatekonomisk sfär till förmån för en annan.”¹⁶ Lagrådets direkta invändning gällde alltså att ett bemyndigande inte var förenligt med bestämmelserna om normgivning i regeringsformen. Man förslog att bestämmelsen skulle utgå på grund av svårigheterna att precisera kraven i lagen.

När det gällde bestämmelserna om tillståndsprövningen föreslog lagrådet att bestämmelser om när avverkning inte skulle få utföras på grund av negativ inverkan för renskötseln skulle komplettera förslaget om möjligheten att meddela villkor. Motsvarande bestämmelse hade diskuterats som komplement till bestämmelsen i 30 § RNL, som anger att ägare och brukare av mark inom renskötselns året-runt-marker inte får vidta åtgärder som medför avsevärd olägenhet för renskötseln. Vid tiden fanns det oklarheter om bestämmelsen var tillämplig på pågående markanvändning som skogsbruk. Det har numera klargjorts att så är fallet. Lagrådet ansåg ändå att det skulle innebära en stor fördel med reglering i skogsvårdslagen och en prövning i ett tillståndsärende i stället för att berörd sameby skulle vara hänvisad till att föra talan i allmän domstol och det i värsta fall efter det att en avverkning skett. Man uttryckte från lagrådets sida tveksamhet inför att låta Skogsstyrelsen pröva civilrättsliga förhållanden men ansåg att det kunde accepteras.¹⁷

Som kommentar till vad lagrådet anfört framförde regeringen att den inte helt delade lagrådets uppfattning när det gällde hänsynsreglerna. Departementschefen anförde: ”Det är självfallet riktigt att tillämpningen av sådana föreskrifter är av betydelse för rennäringens sidkarna i den berörda samebyn. Föreskrifterna har emeller-

¹⁶ Prop. 1990/91:3, sidan 179 f.

¹⁷ Prop. 190/91:4, sidan 140.

tid enligt min mening också till syfte att bevara de grundläggande förutsättningarna för en fortsatt rennärning inom renskötseområdet. Det är följaktligen fråga om ett skydd av samma slag som det skydd rennärningen tillförsäkrats genom bl. a. naturresurslagen. I den lagen skyddas som ett riksintresse områden som har avgörande betydelse för möjligheten att varaktigt bedriva renskötsel i en viss sameby.”¹⁸ Departementschefen ansåg vidare att det var möjligt att ange vilka hänsyn som skulle tas till rennärning direkt i lagen. Slutsatsen av resonemanget blev att den anpassning av skogsbruket som skulle tas var vad ”som uppenbart påkallas med hänsyn till rennärningen.” I samband med övervägandena gällande tillståndsprövning framfördes följande: ”Lagrådet har, med hänvisning till vad som anförts i anledning av förslaget om hänsynsföreskrifter till förmån för rennärningen, i fråga om de föreslagna tillståndsvillkoren uttalat att det enligt lagrådets mening här inte kan röra sig om att enbart tillgodose ett allmänintresse av rennärningen utan om en gränsdragning mot det enskilda rennäringsintresset. Regeln att tillståndsvillkoren inte får innebära avsevärt försvårande av pågående markanvändning hör enligt lagrådet inte hemma i ett sådant sammanhang. Lagrådet, som uttalar att en inskränkning när det gäller föreskrifternas innehåll är behövlig, föreslår i stället en regel som innebär att villkoren inte får avse annat än vad som uppenbart påkallas med hänsyn till renskötserätten.”...”Jag har i det föregående redovisat mina synpunkter på den uppfattning som ligger till grund för lagrådets förslag. Jag har emellertid inte något att erinra mot att den aktuella bestämmelsen utformas i enlighet med vad lagrådet förordat.”¹⁹

Det förefaller som att både lagrådet och departementschefen varit medvetna om rennärningens karaktär av både allmänt och enskilt intresse men, som vi utvecklar vidare i avsnitt 6.5, har man inte riktigt lyckats följa upp innebörden av detta i skogsvårdslagens bestämmelser.

¹⁸ Prop. 1990/91:3 sidan 53.

¹⁹ Prop. 1990/91:3, sidan 59.

3 Svårföryngrad skog

3.1 Nulägesbeskrivning

3.1.1 Bestämmelserna

Inom de områden som ligger inom gränserna för svårföryngrad skog gäller i huvudsak följande (redovisningen avser inte de särskilda regler som gäller för den fjällnära skogen):

- *Tillstånd* fordras från Skogsstyrelsen för *avverkning*.
- Tillståndsansökan ska innehålla en redovisning av hur sökanden avser att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen (16 § andra stycket SvL) och rennäringens intresse (21 § SvL).
- *Tillstånd* till avverkning kan vägras om en miljö kvalitetsnorm kan komma att överträdas och – om området dessutom ligger inom renskötselns åretruntmarker – även om avverkningen medför att renbete försvinner i sådan grad att det påverkar möjligheterna att hålla tillåtet renantal eller om sedvanlig samling och flyttning av renhjordar blir omöjligt. Förbudet i Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § SvL mot avverkning på impediment¹ kan i det enskilda tillståndet formuleras som villkor. Tillstånd kan vidare vägras i vissa fall för byggande av skogsbilväg.
- *Villkor* om den hänsyn som ska tas till rennäringen ska föreskrivas i tillståndsbeslutet.

Skogsstyrelsens möjligheter att meddela villkor i tillståndet motsvaras av befogenheter att meddela förelägganden vid anmälan.

Någon uttrycklig bestämmelse om att det inte är tillåtet att avverka skog på grund av att den är svår eller omöjlig att föryngra

¹ Mark som är olämplig för skogs- eller jordbruk, till exempel berghällar, kärr, fjäll. Inom skogsbruket definieras all mark som har en lägre produktionsförmåga (bonitet) än 1 m³_{sk}/ha och år som impediment (Wikipedia).

finns inte och därmed inte heller möjlighet för Skogsstyrelsen att av sådant skäl helt avslå en ansökan om tillstånd.

Det finns krav på redovisning i ansökan av den hänsyn som ska tas till kulturmiljövårdens och naturvårdens intressen men däremot inga särskilda bestämmelser om vilken grad av hänsyn som ska tas inom områdena.

Även för rennäringen finns ett krav på hänsynsredovisning i en tillståndsansökan. Det utrymme som finns för att vägra tillstånd inom renskötselns åretruntmarker ansluter i hög grad till bestämmelsen i 30 § RNL. En ansökan om tillstånd till avverkning kan vägras med hänsyn till renskötselrätten men inte på grund av det allmänna intresset rennäringen skadas. Ett vägrat tillstånd ger därför inte rätt till ersättning för markägaren.

3.1.2 Avverkningar inom området för svårföryngrad skog

Under 2000-talet har Skogsstyrelsen årligen haft att pröva cirka 1 500–2 000 ansökningar om tillstånd till avverkning inom områdena för svårföryngrad skog i norra Sverige. Ungefär $\frac{3}{4}$ av ärendena kan enligt uppgifter från Skogsstyrelsen avgöras utan att kompletterande uppgifter behöver hämtas in. De ansökningar som fullföljs leder i princip alltid till att tillstånd meddelas. De flesta tillstånden innehåller råd om hur kraven i skogsvårdslagen och bestämmelser meddelade med stöd av lagen ska uppfyllas. Av Skogsstyrelsens uppgifter framgår också att avverkningar i inte obetydlig utsträckning föregås av informella/odokumenterade kontakter mellan myndighetens handläggare och skogsägare som kan innebära anpassningar och begränsningar innan ärendena blir aktuella.

Bestämmelserna har funnits under så lång tid att det är mycket svårt att försöka värdera i vilken utsträckning tillståndsplikten påverkar antal bestånd och arealer som avverkas. Syftet med bestämmelserna är inte att hindra avverkning, utan att ange och reglera förutsättningarna för hur sådan verksamhet ska gå till. Vi bedömer därför att ett upphävande av tillståndsplikten sannolikt inte medför att avverkningsintensiteten ökar i området i någon större utsträckning. Vi bedömer dock att en avveckling av bestämmelserna medför minskad administrativ börda för skogsbruket.

3.2 Skäl för förändring

3.2.1 Skogsbruket

Gränserna för svårföryngrad skog har ursprungligen avsetts som biologiska gränser gällande förutsättningarna för föryngring men har genom de bestämmelser som gäller för tillståndsprövningen inom dessa områden numera en större betydelse för prövningen av frågor gällande rennäring och till viss del naturvård.

Under arbetet med utredningen har vi inte mött någon aktör som framfört uppfattningen att gränserna numera har avgörande betydelse för just skogsföryngringen i det enskilda fallet. Skogsstyrelsen har i sin rapport beskrivit gränsen som ”ett generellt försiktighetsmått med tanke på svårigheterna för naturlig föryngring 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.”²

Frågan om var skogen är svårare att föryngra än på andra platser är mer sammansatt än vad gränserna ger sken av. Dessutom har de metoder, tekniker, material och den kunskap som numera finns inneburit att förutsättningarna för att åstadkomma en godtagbar föryngring är betydligt bättre även i många svåra lägen.

De förändringar av klimatet som förutspås kommer att påverka skogsbruket på flera olika sätt. Klimat- och sårbarhetsutredningen bedömer att skogstillväxten kommer att öka med 20–40 % på mindre än 100 år. Man förutspår också problem som torrare somrar i söder, viket gör att gran växer sämre, och ökad stormfällning till följd av minskad tjäle i marken och blötare förhållanden vintertid. Transporter i terräng och på skogsbilvägar försvåras.³

De förväntade förändringarna i klimatet innebär i förhållande till bestämmelserna om svårföryngrad skog i huvudsak ytterligare skäl för att upphäva dem. Däremot är det viktigt att utvecklingen följs och behandlas i ett långsiktigt perspektiv så att de skogsföryngringar som nu utförs i så stor grad som möjligt tar hänsyn till kommande förändringar. Klimat- och sårbarhetsutredningen har också föreslagit ett antal uppgifter som bör ankomma på Skogsstyrelsen i dessa avseenden, bland annat gällande rapportering, utvärdering och information till skogsägare.⁴

² Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, sidan 20 f.

³ SOU 2007:60, sidan 18 och sidan 349 ff.

⁴ SOU 2007:60, sidan 364.

På Gotland och Öland råder andra speciella förutsättningar. Föryngringen där är begränsad av den torra som oftast råder under våren/försommaren. Frösådd är därmed inte en lämplig metod. Länsstyrelsen i Gotlands län har tidigare varit tveksam till att bestämmelserna om svårföryngrad skog ska upphävas för Gotland.⁵ De avverkningstillstånd som meddelas på Gotland brukar normalt utformas utan särskilda villkor. Istället meddelar myndigheten normalt detaljerade råd om markberedningsmetod och planteringens omfattning.

Vår uppfattning är att de förhållanden som råder på Gotland och Öland i och för sig är särpräglade, och därmed ställer särskilda krav på skogsbruket, men att det inte finns tillräckliga skäl att behålla den nuvarande tillståndsplikten för avverkning av svårföryngrad skog. Kulturmiljövården är en särskilt hänsynskrävande faktor på såväl Gotland som Öland. De särskilda naturförhållandena har också gett upphov till särskilt värdefulla naturmiljöer och mängden nyckelbiotoper är ställvis mycket stor. De bestämmelser som särskilt gäller för de skogar som ligger inom gränsen för svårföryngrad skog bör dock inte huvudsakligen nyttjas för att hantera de andra skyddssyftena, dvs. natur och kulturmiljövård, som man vill värna. Enligt vår mening bör de bestämmelser som finns i skogsvårdslagen, och som ska tillämpas vid ett normalt anmälningsförfarande, vara tillräckliga.

Vår slutsats är att det inte finns något bärande motiv för att behålla gränserna för svårföryngrad skog av skogsbruksskäl.

3.2.2 Rennäringen

Gränsen för svårföryngrad skog har i sig inte någon betydelse för renskötseln. Däremot ligger den största delen av det område som utgör renskötselns åretruntmarker inom området för svårföryngrad skog. På detta sätt blir de avverkningar som ska planeras inom en stor del av renskötselns året-runt-marker också tillståndspliktiga och vid tillståndsprövningen ska Skogsstyrelsen pröva om avverkningen är tillåten i förhållande till renskötselrätten, såsom denna kommer till uttryck i 21 § SvL. Skogsstyrelsen har också skyldighet att meddela villkor om hänsyn i tillståndsbesluten. Dessa villkor torde i stor utsträckning bygga på vad som framkommer vid det samråd som ska hållas enligt 20 § SvL. I sammanhanget förtjänar

⁵ Yttrande den 11 oktober 2007, dnr 640-6083-07, Länsstyrelsen Gotlands län.

det dock att noteras att, såsom samrådsbestämmelsen utformats, kravet på samråd omfattar rennäringens åretruntmarker oavsett om dessa ligger inom gränsen för svårföryngrad skog eller inte. Den i lagen valda kopplingen till gränsen för svårföryngrad skog i förhållande till rennäringen är i sin grund ologisk.

Det finns inte något bärande skäl för att behålla just gränsen för svårföryngrad skog för att renskötselns behov ska tillgodoses. Däremot är det nödvändigt att ersätta de nu gällande bestämmelserna med sådana som tillvaratar rennäringens intressen på motsvarande sätt. Under utredningsarbetet har vi också funnit vissa oklarheter, inkonsekvenser och brister i de nu gällande regelverket, som bör åtgärdas.

Vi anser därför att även om det möter vissa svårigheter att finna förfaranden som lever upp till de uttalade skyddssyften som finns, utan att åsidosätta ambitionerna att förenkla för näringarna, så bör bestämmelsen om gränsen för svårföryngrad skog upphävas även i förhållandet till rennäringen. Behovet av en bättre reglering av de krav på hänsyn till rennäringen som ska ställas vid skogsbruk är dock påtagligt. Liksom tidigare utredningar på området anser vi att ett upphävande av bestämmelserna om svårföryngrad skog måste ske samtidigt som nya bestämmelser införs. Ett upphävande utan att rennäringens frågor ges nya regleringar är inte rimligt.

De frågor som bör behandlas i ett kommande lagstiftningsarbete för förhållandet skogsbruk - rennäring i skogsvårdslagen är följande.

- Former och principer för kontakterna mellan skogsbrukaren och samebyn inför avverkningar.
- Vilka krav som ska gälla och vilken hänsyn som ska tas till rennäringen som allmänt och enskilt intresse vid skogsbruk
- Förfarandet hos Skogsstyrelsen vid avverkningsanmälan.
- Vilket inflytande samebyn ska ha på processen.

3.2.3 Natur- och kulturmiljövård

Förutom att möjligheterna till skogsföryngring i sig kan anses innehålla en naturvårdsaspekt finns det inte någon koppling mellan natur- och kulturmiljöfrågor som gäller för just de områden som omfattas av bestämmelserna för svårföryngrad skog. Natur och kulturmiljövårdens intressen gör sig inte starkare gällande på grund

av föryngringsaspekterna. Däremot finns det områden inom det svårföryngrade området som av andra skäl kräver större hänsyn till natur- och kulturmiljön, framförallt kan Gotland och Öland nämnas i ett sådant sammanhang.

Den hänsynsredovisning till natur- och kulturmiljön som ska göras i en ansökan om tillstånd till avverkning ska också göras i en avverkningsanmälan enligt 15 § skogsvårdsförordningen. Utöver bestämmelsen om att tillstånd inte får lämnas till avverkningar som kan leda till att en miljö kvalitetsnorm överträds finns det inte några särskilda krav på hänsyn till natur- och kulturmiljön inom områdena för svårföryngrad skog.

Trots avsaknaden av bestämmelser till skydd för natur- och kulturmiljön har bestämmelserna om svårföryngrad skog en viss betydelse för att dessa intressen ska kunna tillvaratas genom det tidsmässiga rådrum som tillståndsprövningen innebär. När en avverkningsanmälan kommer in till Skogsstyrelsen börjar sexveckorsfristen löpa och efter de sex veckorna kan avverkningen genomföras. Detta betyder t.ex. att möjligheterna för länsstyrelsen att hinna bedöma om området kan vara aktuellt för skydd enligt 7 kap. miljöbalken blir mycket litet. Om området behöver inventeras finns knappast något utrymme för att det ska kunna hinnas med. Detta förhållande är dock inte annorlunda mot hur avverkningshot mot särskilt skyddsvärda områden kan skapa tidsnöd för naturvårdsmyndigheternas arbete i andra delar av landet.

En särskild grupp ärenden utgör de tillstånd som meddelas på Gotland i samband med att skogsmarken omförs till endera betesmark eller åkermark, vilket har fått en ganska utbredd omfattning efter de senaste årens prisstegringar på spannmål. När det gäller omläggning av skog till betesmark och åkermark menar vi att sådana avverkningar omfattas av bestämmelsen i 3 § SvL som stadgar att lagen inte hindrar att produktiv skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion. Enligt Skogsstyrelsen gäller dock tillståndsplikten formellt för själva avverkningsmomentet före omläggningen⁶. Någon prövning enligt SvL av dessa avverkningar bör dock inte behöva ske om reglerna om svårföryngrad skog tas bort. De kulturmiljö- och naturvårdsfrågor som aktualiseras i samband med omföringen av marken bör istället kunna hanteras med stöd av bestämmelserna i 12 kap 6 § MB eller bestämmelserna i KML.

⁶ Rutin för Skogsstyrelsens arbete vid omläggning av skogsmark till annat ändamål än virkesproduktion m.m. Protokoll Nr 152 2008-12-18.

Vid sidan om frågan om regelverkets utformning bedömer vi att det kan finnas anledning att även framgent avsätta tillräckliga personalresurser för aktiv rådgivning med hänsyn till de höga natur- och kulturvärdena. Förutsättningarna för att förstärka fornminnesinventeringen bör också utredas i särskild ordning.

Om tillståndskravet tas bort innebär det således en försvagning av möjligheterna att ta tillvara natur- och kulturmiljöintressena inom det område som är nu definierat som svårföryngrat. Å andra sidan finns det inte något skäl att ha en särskild reglering för just detta område. Vi anser inte att det finns några bärande skäl för att behålla bestämmelserna på grund av natur- eller kulturmiljöintressen.

4 Fjällnära skog

4.1 Nulägesbeskrivning

4.1.1 Bestämmelserna

Vad som utgör fjällnära skog framgår av förordningen om gränserna för fjällnära skog (SKSFS 1991:3). De fjällnära skogarna ingår i det område som omfattas av bestämmelserna för svårföryngrad skog och därigenom omfattas alla avverkningar av kravet på tillstånd i 16 § SvL. Vid tillståndsprövningen gäller dels den generella bestämmelsen för området för svårföryngrad skog om att Skogsstyrelsen i samband med tillståndsgivningen kan besluta om villkor för att begränsa eller motverka olägenheter och för att trygga återväxten samt att tillstånd inte får lämnas till en avverkning som innebär att en miljökvalitetsnorm överträds.

Inom det fjällnära skogsområdet kan tillstånd till avverkning vägras i vissa fall. Enligt 18 § SvL får tillstånd inte meddelas om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården och kulturmiljövården. Enligt andra stycket i samma lagrum ska Skogsstyrelsen dessutom, om tillstånd lämnas, besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Som exempel nämns hyggens storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform. Beslut om att vägra tillstånd eller om den hänsyn som ska tas till natur- och kulturmiljövården berättigar till ersättning för markägaren enligt bestämmelserna i 31 kap. miljöbalken. Ingen särreglering finns för att tillgodose rennäringens intressen vid avverkning inom den fjällnära skogen.

När gränsen för fjällnära skog tillkom hade bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden (då Naturresurslagen, numera 3 och 4 kap. miljöbalken) inte fått fullt genomslag. Riksintresseområden finns inte för skogsbruket. Däremot ska, enligt 3 kap 4 § MB, skogsmark som har betydelse för skogsnäringen så

långt möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra ett rationellt skogsbruk. Bestämmelsen innebär inte någon konflikt med rennärlings- och naturvårdsintressen. Då det gäller de områden som är av riksintresse för kultur- och naturvärden eller rennärlingen kan det hävdas att dessa redan enligt bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken har företräde. Dock måste man erinra sig att skogsbruk anses vara en pågående markanvändning och att hushållningsbestämmelserna därför inte tillämpas vid provningar enligt skogsvårdslagen.

Vissa särskilda regler för skogsbruket gäller för den fjällnära skogen. Av större betydelse är 9 § andra stycket SvF som anger att utländska träddarter inte får användas i den fjällnära skogen. Endast om det behövs för något vetenskapligt, angeläget ändamål får Skogsstyrelsen medge undantag. Vidare får Skogsstyrelsen enligt 20 § i förordningen endast om det finns särskilda skäl tillåta större hyggen än 20 hektar inom samma brukningsenhet inom den fjällnära skogen. Det generella förbudet mot att avverka på skogliga impediment större än 0,1 hektar, som finns i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKFS 1993:1) är betydelsefull för skogsbruket i den fjällnära skogen. Generellt gäller också enligt skogsvårdsförordningen ett förbud mot hyggesplöjning som markberedningsmetod.

4.1.2 Avverkning i det fjällnära skogsområdet

I skogsstyrelsens rapport från 2007¹ finns uppgifter om avverkningar i det fjällnära skogsområdet. Under år 2006 lämnades 223 tillstånd, som sammanlagt omfattade drygt 2 400 hektar. Detta är ytmässigt ungefär hälften mot den siffra som presenterades i samband med att den särskilda regleringen för fjällnära skog infördes 1991. Åren närmast före ändringen berördes i genomsnitt 5 000 hektar inom det fjällnära skogsområdet av avverkningstillstånd. Ökad hänsyn till naturvård och rennärling hade även inneburit en minskning innan ändringarna kom till.² Ungefär 80 % avsåg mark i privat ägo. Skogsstyrelsen har till oss redovisat siffror över antalet avverkningar under åren 2001–2006, som visar att antalet tillstånd varierat mellan cirka 120 och 220 per år. Tendensen tycks alltså inte vara att intresset för avverkningar i den fjällnära skogen minskar ytterligare.

¹ Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, sidan 14.

² Prop.1990/91:3, sidan 23 och 29.

Det har hittills inte förekommit att Skogsstyrelsen vägrat ett avverkningsstillstånd inom området för fjällnära skog. Det har för övrigt inte heller skett inom någon del av området för svårförnygrad skog. Av de uppgifter vi fått från Skogsstyrelsen är det ändå tydligt att den särskilda reglering som finns i området har en stor betydelse, inte bara för vilka avverkningsmetoder som tillämpas, utan även för hur stor areal som blir föremål för avverkningar. Detta torde dels bero på att bestämmelserna i sig har en viss avhållande effekt men även att Skogsstyrelsen i de kontakter som föregår en ansökan lämnar råd och synpunkter som ibland kan vara avstyrande.

Vi kan samtidigt konstatera att inget avverkningsärende heller medfört ett avslag som medfört ersättningsrätt för markägaren. Som instrument för att skydda enskilda värdefulla naturskogsbestånd i den fjällnära skogen har alltså möjligheten till att neka tillstånd inte kommit att få någon egentlig verkan. I realiteten har de verkningsfulla instrumenten för att i verklig mening skydda naturskogarna i det fjällnära området såväl före som efter 1990 varit bildandet av naturreservat och nationalparker. Under senare år har framförallt frivilliga avsättningar inom Sveaskog AB och därtill anpassningar i brukandet enligt FSC-certifieringen varit värdefulla komplement.

4.2 Skäl för förändring

Vi har i avsnitt 3.2 gjort bedömningen att bestämmelserna för svårförnygrad skog bör upphävas. Ett upphävande skulle innebära att kravet på tillstånd för avverkningar även inom området för fjällnära skogar upphävs. Av motiven till den reglering som gäller för det fjällnära området framgår dock att det främsta syftet inte varit frågor gällande förnygring, utan att naturvårdens, kulturmiljö- och rennäringens intressen ska ges större tyngd i detta område. Vi anser därför att det även fortsättningsvis är motiverat med särskilda bestämmelser för det fjällnära skogsområdet.

4.2.1 Skogsbruket

Från markägarhåll framförs att det finns skogsmark inom det fjällnära skogsområdet med goda förutsättningar för föryngring. Kritik har också framförts gällande hur gränsen för det fjällnära skogsområdet har lagts ut, t.ex. kan gälla att ett sammanhängande större skogsområde delas av en väg och att gränsen har dragits vid vägen, trots att förutsättningarna för skogsbruk är lika på båda sidor.

Med anledning av de synpunkter som framförts från skogsnäringens håll bör det tydligt framföras att syftet med bestämmelserna om det fjällnära skogsområdet inte i första hand avser föryngringsfrågan, utan att tydliggöra att naturvårdens och rennäringens intressen väger tyngre i förhållande till skogsbruket i dessa områden jämfört med övriga delar av landet. Vår bedömning är att dessa grundförutsättningar kan komma till uttryck på ett tydligare sätt, utan att reglerna ändras i sak. Vi bedömer att flera grundläggande regler om förutsättningarna för skogsbruk i det fjällnära området som för närvarande formuleras som föreskrifter istället bör utformas som lag. Det gäller bestämmelsen om förbud mot utländska träarter och största tillåtna hyggesstorlek. Det generella förbudet mot avverkning på skogliga impediment större än 0,1 hektar är särskilt betydelsefullt för den fjällnära skogen. Även denna bestämmelse är av så grundläggande natur att den bör återfinnas i skogsvårdslagen. Detsamma gäller förbudet mot hyggesplöjning.

4.2.2 Rennäringen

Rennäringspolitiska kommittén konstaterar att renskötselrätten gör sig starkare gällande på kronomark ovan odlingsgränderna och på renbetesfjällen. Man föreslår därför att det samiska inflytandet i bland annat dessa områden ska stärkas.³

Gränsen för fjällnära skog har i sig ingen direkt betydelse för rennäringen. Någon särreglering avseende rennäringen i prövningsförfarandet enligt skogsvårdslagen är därför svår att motivera inom just detta område. Genom de särskilda bestämmelser som gäller för skogsbruket i det fjällnära området uppnås ändå vissa fördelar för rennäringen.

³ SOU 2001:101, sidan 270.

4.2.3 Natur- och kulturmiljövård

I och med att syftet med den särskilda reglering som gäller den fjällnära skogen ska bibehållas bör varje avverkning som aktualiseras i områdena bli föremål för noggranna överväganden. Det finns därför motiv för att kravet på tillstånd ska vara kvar och även den möjlighet att besluta om att en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena som regleras i 19 § skogsvårdsförordningen.

I förarbetena till bestämmelserna om fjällnära skog angavs att kunskaperna om kulturmiljövårdens intressen i de aktuella områdena var bristfällig.⁴ Dessa kunskapsbrister kvarstår i stor utsträckning. Vår bedömning är dock att det skydd vi föreslår för framtiden inte innebär någon konflikt eller försämring i förhållande till kulturmiljövården. Däremot torde det kunna hävdas att den bristfälliga kunskapen snarast utgör ytterligare ett skäl för en restriktivitet vad gäller avverkningar i området.

Vid sidan om frågan om regelverkets utformning bedömer vi att det kan finnas anledning att även framgent avsätta tillräckliga personalresurser för aktiv rådgivning med hänsyn till de höga natur- och kulturvärdena. Förutsättningarna för att förstärka fornminnesinventeringen bör också utredas i särskild ordning.

4.2.4 Skyddsvärda statliga skogar

I direktivet till gränsskogsutredningen framgår bl.a. att översynen ska utgå från dagens ambitionsnivå i fråga om hänsyn till de värden som gränserna ska skydda, i synnerhet fjällskogarnas unika värden, så som t.ex. våtmarker och skogs- och myrmosaiker.

Redan i propositionen om skogsbruket i fjällnära skogar⁵ konstaterades att de fjällnära barrskogarna ofta har stora naturvärden: ”Värdena ligger främst i områdenas storlek, relativa orördhet och långa skogliga kontinuitet. Till sin ytvidd saknar de motsvarighet i Europa med undantag för Sovjetunionen. Kombinationen av väglöst land, oreglerade vattendrag och sjöar, opåverkade myrar, fjällhedar och barrskogar anses vara fjällrandzonens grundläggande kvaliteter i såväl fauna- som florahänseende och en viktig förutsättning för många arters överlevnad.”

⁴ Prop. 1990/91:3 sidan 25.

⁵ Prop. 1990/91:3 sidan 24.

I avsnitt 4.1.2 har vi konstaterat att regelverket med tillståndsplikt för skogsbruk i fjällnära skog inte varit ett verkningsfullt instrument för att just skydda skogsbestånd med höga naturvärden. Vi bedömer det därför som angeläget att särskilt överväga vilka andra skyddsinstrument som bäst kan nyttjas för att skyddsvärda fjällskogar inte skall tas i anspråk för skogsbruk.

Regeringen uppdrog den 13 juni 2002 åt Naturvårdsverket att genomföra en naturvärdesbedömning av all statlig skogsmark⁶. Syftet var bland annat att bedöma vilka av dessa marker som behöver skyddas. Regeringen uppdrog vidare åt Naturvårdsverket att, i samverkan med länsstyrelserna och Skogsvårdsorganisationen, identifiera alla så kallade urskogsartade skogar i landet som är i behov av skydd och lämna förslag på hur dessa långsiktigt kan skyddas. Resultatet av utredningen presenterades i en huvudrapport⁷ och ett antal kompletterande delrapporter för olika delar av landet. Inventeringen visar att största delen av den oskyddade, värdefulla skogen finns i nordvästra Norrland. Att så mycket finns kvar här beror främst på att skogsbruket inte hunnit omvandla all naturskog till kulturskog, men också på att skogsbruksplaneringen har blivit bättre det senaste decenniet⁸.

I huvudrapporten⁹ konstaterar Naturvårdsverket bland annat att de områden i fjällnära skog som rapporterats i inventering till övervägande del innehåller skyddsvärda urskogsartade skogar. Utbredningen av dessa skogar utanför redan skyddade områden är delvis ny kunskap. Verket skriver vidare att de inventerade områdenas karaktärer som vidsträckta obrutna skogar i kombination med orörda fjäll, myrar, sjöar och vattendrag måste framhållas som faktorer av lika unikt slag som områdenas betydelse för den biologiska mångfalden. Förutsättningarna för naturupplevelser i storlagen vildmark är enligt verket enastående i ett västeuropeiskt perspektiv och potentialen för framtida naturturism som bygger på orörd natur är hög.

Statens Fastighetsverk, som alltsedan Domänverkets bolagisering i början av 1990-talet förvaltar statens mark inom renbetesfjällen i Jämtlands län samt ovan odlingsgränsen i Norrbottens och Västerbottens län, är en dominerande förvaltare av de aktuella

⁶ Direktiv M2002/2121/Na.

⁷ Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar. Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning av viss skog Naturvårdsverket Rapport 5339 Januari 2004.

⁸ www.naturvardsverket.se

⁹ Naturvårdsverket Rapport 5339, sidan 42.

områdena. Betydande arealer av skyddsvärd statlig skog nedanför odlingsgränsen förvaltas vidare av det statliga bolaget Sveaskog,

Efter inventeringen har två överenskommelser slutits med Sveaskog AB. Den första (den så kallade kategoriseringsöverenskommelsen) slöts i december 2005 mellan Naturvårdsverket, Sveaskog, Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län om Sveaskogs marker i de båda länen efter en noggrann genomgång av alla inventerade områden¹⁰. Överenskommelsen omfattar skyddsvärda skogar såväl ovanför som nedanför gränserna för svårföryngrad och fjällnära skog och avser områdenas fortsatta hantering i dessa län. Överenskommelsen innebär att naturskogarna i dessa län fördelades enligt följande:

Kategori	Antal områden	Areal ha (produktiv skogsmark)
1. Naturreservat	222	45 854
2. Ekopark	78	50 224
3. Större hänsynsområde	187	36 348
4. Hanteras enligt Sveaskogs miljöpolicy	29	16 687
5. Ej färdigutredda områden	61	34 704

Merparten av kategorierna 1 och 3 avser områden nedanför gränsen för fjällnära skog medan framförallt kategori 5 utgör skyddsvärda skogar i det fjällnära området. Enligt uppgift från Sveaskog kommer områdena i kategori 5 att analyseras närmare av bolaget under de närmaste åren, varefter en förnyad dialog med Naturvårdsverket om lämplig hantering avses ske.

Ytterligare en överenskommelse träffades i juni 2008 om att 70 559 hektar produktiv skogsmark, varav 55 594 hektar i fjällänen, avsätts som naturreservat utan krav på ersättning och där områdena stannar i Sveaskogs ägo i syfte att säkerställa delar av Sveaskogs naturvårdssatsning, bidra till genomförandet av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* och underlätta Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas arbete med att ge nationellt prioriterade naturskogor permanent lagfäst skydd som naturreservat¹¹. Dessa områden, bland annat huvuddelen av kategori 1 i tabellen ovan, ligger huvudsakligen

¹⁰ Den s.k. "Kategoriseringsöverenskommelsen", vars detaljerade innehåll framgår av Naturvårdsverkets rapporter 5497 och 5498.

¹¹ Sveaskog AB (publ) / Sveaskogs Förvaltnings AB (publ) och Naturvårdsverket 13 juni 2008 Överenskommelse om långsiktigt skydd av särskilt värdefulla naturskogsområden.

nedanför gränsen för fjällnära skog men åtskilliga dock ovanför gränsen för svårföryngrad skog.

Ett fördjupat samråd har genomförts för de skyddsvärda skogarna på Fastighetsverkets marker som redovisats i inventeringen. I en rapport från Naturvårdsverket¹² redovisas de 114 områden som berörs. Områdena omfattar cirka 120 000 hektar. Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Fastighetsverket är enligt rapporten överens om skyddsvärdet på 67 200 hektar, och har skilda uppfattningar på 42 500 hektar. Enligt rapporten beror de skilda uppfattningarna främst på att naturvärden bedöms olika. Gemensamt för de 114 områdena är enligt Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas bedömning att de består av urskogsartade skogar eller nyckelbiotoper och endast mindre arealer är så kallade utvecklings- och arronderingsmarker.¹³

Det genomförda samrådet har enligt Naturvårdsverket syftat till att göra en detaljavgränsning av områdena och att Fastighetsverket därefter frivilligt skulle åta sig att avstå från skogsbruk i områdena. Fastighetsverket har ställt sig avvisande till detta för de områden där enighet inte uppnåtts. Man har dock senare i en skrivelse till miljödepartementet förklarat sig positiv till att områdena skyddas, men endast under förutsättning att de ombildas till naturreservat med ersättning till Fastighetsverket på marknadsmässiga villkor¹⁴, dock utan att begära ersättning för arealer som Fastighetsverket frivilligt avsatt inom sin skogsbruksplanering. Ett förfarande som verket uttalar att ingen annan skogsförvaltare tillämpar. Sammantaget begär Fastighetsverket att områdena skyddas som naturreservat och att ersättning ska utgå med 200 miljoner kronor vilket motsvarar en årlig ersättning för all framtid på cirka 6,2 miljoner kronor.

¹² Naturvårdsverket rapport 5573, maj 2006, Skyddsvärda statliga skogar – Samråd om områden på Statens fastighetsverks markinnehav i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.

¹³ Naturvårdsverkets rapport 5573, maj 2006, sidan 16 f.

¹⁴ Fastighetsverkets skrivelse till Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet 2006-06-26, dnr 220-1282/04.

5 Skyddsskog

5.1 Nulägesbeskrivning

5.1.1 Bestämmelserna

Bestämmelserna om skyddsskog är i grunden desamma som för svårförnygrad skog. I 15 § SvL bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter även om att skog som behövs till skydd mot sand- eller jordflykt ska avsättas som skyddsskog. Av 16 § i samma lag framgår att tillstånd krävs för avverkning inom ett sådant område.

Områdenas gränser bestäms genom förordningen om svårförnygrad skog och skyddsskog (SKFS 1983:1). Områdena återfinns i Blekinge, Hallands och Skåne län. Den totala arealen skyddsskog uppgår till 32 600 hektar.

Inom de delar av skyddsskogarna där sommarstugebebyggelse etablerats förekommer det att berörd kommun har utfärdat träd-fällningsbestämmelser inom ramen för detaljplanerat område. Dessa bestämmelser har ofta samma historiska bakgrund som skyddsskogsbestämmelserna i SvL, men har ingen formell koppling till lagreglerna i SvL.

5.1.2 Avverkning inom skyddsskogarna

Enligt de uppgifter som Skogsstyrelsen redovisat till oss har under åren 2002–2006 antalet meddelade tillstånd till avverkning gällande skyddsskogar varit mellan cirka 25 och 50 årligen. Inga ansökningar om tillstånd har avslagits.

5.2 Skäl för förändring

Skogsstyrelsen anger i sin rapport att bestämmelserna om skyddsskog inte har ifrågasatts på samma sätt som de som gäller svårför-yngrad skog. Skogsstyrelsen anser ändå att gränserna behöver ses över på grund av bland annat ändrade bruksformer, igenplantering av nedlagd jordbruksmark.¹

Kustnära dynområden, som ofta berörs av skyddsskog och skyddsskogsbestämmelser, är livsmiljö för en lång rad rödlistade arter och här finns också ett flertal naturtyper och några arter som omfattas av EU:s habitatdirektiv och fågeldirektiv.

Den europeiska litteraturen om kustnära dyner har varit rikhaltig under de senaste 15 åren och flera internationella konferenser om sanddyner har genomförts. Man har där alltmer kommit till den insikten att de mest artrika stadierna ofta är de yngre successionsstadierna med gott om öppna sandblottor och att det krävs kontinuerlig "störning" för att dessa stadier ska finnas kvar i tillräcklig omfattning. I Sverige har skötseln av dynområdena hittills präglats av en mer passiv och beskyddande inställning².

Vår bedömning är sammanfattningsvis att skyddsskogsbestämmelserna framstår som obsoleta. I stället för det skyddsbehov som förelåg när bestämmelserna kom till i början av 1900-talet finns det numera ett allmänt intresse av att avveckla vissa av dessa skogar för den biologiska mångfaldens skull, dvs. för att ge plats åt sandberoende djur- och växtarter. Åtskilliga sådana projekt har genomförts eller planeras i naturreservat eller Natura 2000-områden inom de nuvarande skyddsskogsområdena³.

Förändringen av reglerna i skogsvårdslagen förändrar inte de detaljplanebestämmelser om trädfällningsförbud som vissa kommuner utfärdat för sommarstugeområden i skyddsskogarna. Det är också viktigt att framhålla att motivet för en kommun att behålla sådana bestämmelser numera knappast bör vara att hindra sandflykt. Istället är det helt och hållet en bedömningsfråga om vilken estetisk karaktär kommunen önskar i bebyggelsens samspel med omgivande växtlighet.

¹ Skogsstyrelsens rapport 2007-10-19, sidorna 21 och 28.

² Länsstyrelsen i Skåne län Skåne i utveckling 2002:11 Övervakning av kustnära sanddyner Litteraturstudie och förslag till övervakningsprogram.

³ Se t.ex. www.m.lst.se beträffande Ängelholms strandskog, Rapport från seminariet Sandmarker 28-30 maj 2008 i Åhus, Centrum för biologisk mångfald SLU, CBM:s skriftserie 27 eller Skötselplan för Restaurering av öppna sanddyner och hedar på Skummeslövs tångallmänning Krister Larsson, ALLMA Natur och Kultur På uppdrag av Laholms kommun.

6 Överväganden och förslag, skogsvårdslagen m.m.

6.1 En lagstiftning i omvandling

Skogsvårdslagen och dess föregångare har i första hand syftat till att säkerställa ett effektivt skogsbruk. Sedan 1994 har lagen också ett miljömål, som är jämbördigt med produktionsmålet. Detta framgår av lagens portalparagraf där det anges att skogen ”Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.”¹ Sedan lagändringarna 1991 har skogsvårdslagen också haft regler om förhållandet mellan skogsbruket och rennäringen.

Skogsvårdslagen har ett antal särdrag som måste beaktas när förändringar ska övervägas. Lagen reglerar en pågående markanvändning som i sin kärna ”finns i begynnelsen”. Det är fråga om en mycket extensiv verksamhet som beräknas omfatta mer än halva Sveriges landyta.² Slutavverkning av ett skogsbestånd innebär en drastisk ändring av miljön i fråga om landskapsbild och livsbetingelser för djur- och växtarter, vilket i sin tur påverkar verksamheter som jakt, bär- och svamplockning, friluftsliv och rennäring där det är aktuellt. Den reglering och de restriktioner som finns för skogsbruket kan te sig märkligt svagt vid en jämförelse med annan markanvändning där de flesta verksamheter som tar mark i anspråk ska föregås av omfattande prövningar om lämplighet och villkor med miljökonsekvensbeskrivningar som underlag. Skogsbruket är emellertid inte en ny verksamhet som ska prövas vid avverknings-tillfället, utan en pågående verksamhet där avverkning endast utgör en fas. Grunden i skogsvårdslagen är därför att denna pågående verksamhet inte ska prövas på nytt varje gång en ny fas i verksam-

¹ Ny lydelse från 2009-01-01.

² Prop. 2007/08:108, En skogspolitik i takt med tiden, sidan 13.

heten inträder. Däremot finns det behov av att reglera hur verksamheten ska bedrivas, både från produktionssynpunkt och i förhållande till motstående intressen. I detta avseende har lagstiftaren valt att i stor utsträckning inte närmare ange i lagen vad som ska gälla. I stället bygger skogspolitiken i hög grad på frivillighet från skogsägarnas sida. Föresatsen är att skogsägarens åtaganden till stor del ska komma till stånd efter rådgivningsinsatser från myndighetshåll. Från skogsnäringens och Skogsstyrelsens sida tycks man i huvudsak vara nöjd med den rådande ordningen.³ Vi anser att rådgivning och information är en bra grund men att det också måste finnas en ändamålsenlig reglering som är tillämplig när en samsyn inte uppnås.

Det frivilliga miljöcertifieringssystemet inom FSC (Forest Stewardship Council) innebär bland annat krav på skogsbrukaren att denna/denne erkänner samernas rätt till bete för sina renar. En ny standard antogs den 18 februari 2009 och är för närvarande föremål för remissbehandling. Både enligt den nu gällande och den kommande standarden ska samråd hållas med berörd sameby inom hela renskötselområdet⁴. Den nya standarden innehåller därtill detaljerade krav på hur samrådet ska genomföras och dokumenteras.⁵

I skogsvårdslagen finns ett antal bestämmelser om samråd och hänsyn men i mycket liten utsträckning någon reglering i lagtexten av innebörden och innehållet i bestämmelserna. Med en grov generalisering, som inte syftar till annat än att utgöra grund för en diskussion om SvLs grundvalar, kan det sägas att lagen genom sina hänsynsbestämmelser och samrådsreglering frammanar förväntningar hos de intressen som skogsbruket kommer i konflikt med men att det i princip saknas uttryckliga bestämmelser i lagen för att uppfylla dessa förväntningar.

Hos lagstiftaren har det funnits tydliga ambitioner om att lagen ska bidra till att skogsbruket i landet har en god lönsamhet och är uthållig samtidigt som bruket ska vara förenligt med andra motstående intressen.

När det gäller de fjällnära skogarna blir denna problematik ytterligare tillspetsad. Av förarbetena⁶ kan tydligt utläsas att ambitionen var att natur- och kulturmiljövårdens intressen men

³ Prop. 2007/08:108, avsnitt 5.6 och 7.3.

⁴ Renskötselområdet enligt FSC är ”det område som i Lantbruksstyrelsen, Statens planverk rapport 44 del 5, 1978, anges” som renskötselområdet.

⁵ Svensk FSC-standard för certifiering av skogsbruk, 2009 Remissversion.

⁶ SOU 1990/91:3 sidan 32.

även rennäringens intressen skulle få större tyngd. Det är dock inte möjligt att utläsa var ambitionsnivån för detta hänsynstagande egentligen avsågs ligga. Eventuellt var tanken endast att införa de nya reglerna för att därefter iaktta utvecklingen. Departementschefen angav också att prövningsförfarandet skulle tas upp till förnyat övervägande om det vid de nya reglernas praktiska tillämpning skulle visa sig finnas brister i naturvårds- och kulturmiljövårdshänsynen. Huruvida målen med de nya bestämmelserna numera kan anses vara uppfyllda eller inte är mot bakgrund av den otydliga målformuleringen svårt att säga. Ett konkret faktum är dock att den areal som årligen avverkas numera endast är hälften mot tidigare. Huruvida hänsynen vid de avverkningar som faktiskt sker är tillräckliga i förhållande till de ursprungliga ambitionerna är inte lika lätt att avgöra.

Vi bedömer att vissa bestämmelser som utfärdats som föreskrifter till lagen och förordningen, i synnerhet när det gäller förutläggningarna för skogsbruket i fjällnära skog, har sådan central betydelse för förståelsen av regelverket att de bör flyttas till lagen. När det gäller skogsbrukets förhållande till rennäringen behövs ytterligare förtydliganden.

Som en allmän utgångspunkt för våra överväganden finns också regeringens pågående regelförenklingsarbete med bland annat ambitionen att minska företagets administrativa kostnader till följd av statliga regler med minst 25 procent till hösten 2010.

6.2 Gränserna och bestämmelserna om dessa

6.2.1 Svårföryngrad skog

Vi föreslår att bestämmelserna om svårföryngrad skog ska upphävas, såväl i norra Sverige som för Öland och Gotland. Inom området ska istället enligt vårt förslag gälla en anmälningsplikt för skogsbruksåtgärder i likhet med övriga delar av landet. Anmälningsplikten behöver dock förändras något till sitt innehåll för att framförallt rennäringens intressen ska kunna tillgodoses.

När det gäller natur- och kulturmiljövården innebär ett upphävande av gränsen och bestämmelserna enligt vår bedömning inga förändringar i sak. Detta gäller såväl i norra Sverige som för Öland och Gotland. Vi noterar att möjligheterna att pröva en avverkning i förhållande till t.ex. behovet av områdesskydd påverkas av den

korta tid som finns för ingripanden vid en anmälan, vilket kan ses som negativt från naturvårdshåll. En snabb hantering av områdes-skyddsfrågan ligger samtidigt i linje med önskemålet om regelför-enkling för skogsbruket i de aktuella områdena.

6.2.2 Fjällnära skog

Såsom angetts i den historiska bakgrundsbeskrivningen är den nuvarande gränsdragningen inte alltigenom accepterad men vi har inom ramen för denna utredning inte haft möjlighet att utreda detaljer gällande denna. De frågor som varit i fokus för utredningen är om gränsen som sådan överhuvudtaget bör finnas kvar och, om så är fallet, vad som ska gälla för skogsbrukets del inom detta område.

Avgränsningen av det fjällnära skogsområdet har haft andra syften än att reglera skogsförnygring, även om delar av det fjällnära området är sådant att särskilda krav kan ställas i det avseendet. Som vi uppfattar det är den fjällnära skogsgränsens huvudsakliga betydelse att den anger ett annat prioriteringsförhållande i fråga mark-användningen än i övriga delar av landet. Gränsen är inte utvecklad utifrån strikta skogsbiologiska kriterier och egentligen heller inte byggd på några egentliga naturvärdesbedömningar i samband med tillkomsten. Vi uppfattar gränsen som en administrativ gräns som bestämmer vissa förfaranden. Gränsen har också en mer idémässig och kommunikativ dimension. I denna egenskap kan det också sägas att gränsen numera har en hög acceptans. Till detta kommer gränsens betydelse som bas för statistiska redovisningar och analyser. Under flera decennier har gränsen haft betydelse för Riksskogstaxeringen och i åtskilliga tyngre geografiska analyser från såväl Skogsstyrelsen som Sveriges Lantbruksuniversitet och Naturvårdsverket utgör området ovanför gränsen en geografisk enhet som särredovisas på grund av sina särskilda förhållanden. Avslutningsvis har gränsen också kommit att ha stor betydelse för förståelsen av både bristanalyser och målsättningar för långsiktigt skydd av skog inom ramen för miljö kvalitetsmålen *Levande skogar* respektive *Storslagen fjällmiljö*.

Vi anser att gränsen för fjällnära skog ska kvarstå. Om detalj-justeringar ska göras om var gränsen ska gå behöver detta utredas särskilt. Vi ser dock inte att det finns någon anledning att väcka den frågan med tanke på de kostnader som en sådan omläggning

skulle generera. Det förefaller mer rationellt att bibehålla gränsen och istället göra detaljöverväganden i de avverkningsärenden som ändå behöver hanteras på båda sidor gränsen.

När det gäller regelverket för skogsbruk inom det fjällnära skogsområdet anser vi först och främst att skogsvårdslagen bör avspegla den vikt som naturvården och rennäringen har i förhållande till skogsbruket. Det innebär att Skogsstyrelsens möjlighet att vägra en avverkning, om den är oförenlig med natur- och kulturmiljöintressena, bör finnas kvar och likaså möjligheten att besluta om en särskild inventering. Det skulle i och för sig vara möjligt att hantera även detta regelverk inom ramen för ett anmälningsförfarande. En motsvarighet till vårt förslag till särskild prövning gällande rennäringen skulle t.ex. även kunna avse naturvården inom det fjällnära området. Vi har dock inte uppfattat att det finns något större motstånd mot tillståndsprocessen i det fjällnära området. Man kan också befara att en lättnad i tillståndskravet skulle sända felaktiga och icke avsedda signaler om avverkningar i detta område. Antalet tillståndsärenden inom det fjällnära skogsområdet är ju heller inte fler än ett par hundra årligen och regelverket medför i sig självt inte någon särskilt stor administrativ börda för vare sig skogsägarna eller Skogsstyrelsen.

Av ovanstående följer att vi i princip inte föreslår några processuella eller materiella ändringar för det fjällnära skogsområdet. För att ytterligare markera att skogsbruket inom dessa områden ska bedrivas på ett sätt som tar större hänsyn till naturmiljön anser vi att de basala begränsningar som redan nu gäller för skogsbruket och som hittills utformats som föreskrifter till lagen och förordningen bör lyftas till lag. Det gäller hyggesstorlek och förbud mot att använda främmande trädslag för återväxten. Dessa bestämmelser, tillsammans med förbudet mot hyggesplöjning som gäller även i andra områden, anser vi på ett adekvat sätt ger grundförutsättningarna för skogsbruket i dessa områden. Även förbudet mot att avverka på skogliga impediment större än 0,1 hektar, som för närvarande finns i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKFS 1993:1), anser vi vara en sådan regel som reglerar grundförutsättningar för skogsbrukets bedrivande och därför bör lyftas in i skogsvårdslagen.

6.2.3 Skyddsskog

Bestämmelserna är uppenbart föråldrade och kan upphävas i sin helhet. Vi bedömer att de generella reglerna i skogsvårdslagen är helt tillräckliga för att motverka eventuella olägenheter av enskilda avverkningar inom områdena. Ingen ny reglering fordras därför med anledning av att bestämmelserna hävs.

6.3 Skogsbruket i förhållande till motstående intressen

I skogsvårdslagen finns det allmänt hållna bestämmelser om hänsyn till andra allmänna intressen. I lagen lyfts särskilt natur- och kulturmiljövårdens intressen fram i förhållande till skogsbruket. När lagen kom till var avsikten inte att skogsvårdslagen alls skulle reglera förhållandet till några enskilda intressen som kunde tänkas stå emot skogsbruket. Genom ändringarna i lagen, som trädde i kraft den 1 juli 1991, infördes en prövning gällande renskötelsen som enskilt, privaträttsligt, intresse. Detta skedde inte omedvetet men heller inte genomtänkt på ett mer principiellt plan. Lagrådet hyste förhoppning om att den aviserade översynen av skogsvårdslagen skulle innebära att samordningen med bland annat rennäringslagen skulle uppmärksammas.⁷

Vår uppgift har varit att se över bestämmelserna om skogsgränserna med ett fortsatt upprätthållande av de skyddssyften som finns. Våra förslag innebär därför ingen ändring i grundförhållandena, dvs. att skogsvårdslagen reglerar förhållandet mellan skogsbruket och motstående allmänna intressen samt rennärings som enskilt intresse. Våra överväganden om vad som bör göras när gränserna tas bort rör i stället hur skogsbrukets skyldigheter och Skogsstyrelsens roll kan tydliggöras och hur reglerna ska leda till enklast möjliga processer som tillgodoser de skyddssyften som finns.

Rennäringspolitiska kommittén föreslår i sitt betänkande att samråd enligt 20 § SvL ska hållas inom hela renskötseområdet. Man föreslår att de överenskommelser som träffas vid samråden ska ligga till grund för de villkor som Skogsstyrelsen meddelar.⁸ En sådan ordning skulle i princip innebära att samebyarna förväntas

⁷ Prop. 1990/91:3, sidan 177.

⁸ SOU 2001:101, sidan 245.

bevaka rennäringen också som allmänt intresse. Detta är enligt vår mening inte lämpligt. Bedömningen av vad som utgör ett allmänt intresse och vilken hänsyn som bör tas till det allmänna intresset är i första hand en myndighetsfråga. Skogsstyrelsen ska visserligen kunna använda vad som framkommer vid samråden men måste också göra en självständig värdering av dessa och andra uppgifter som framkommer. En annan möjlig ordning än den nu rådande skulle vara att någon annan myndighet, t.ex. länsstyrelsen eller Sametinget, fick till uppgift att bevaka vissa frågor av allmänt intresse i förhållande till skogsbruket. Vi bedömer dock att det skulle innebära mer komplicerade processer och fordra mer resurser från myndighetshåll. Vi förutsätter samtidigt att Skogsstyrelsen nyttjar det planeringsunderlag som länsstyrelsen tillhandahåller för olika allmänna intressen och att Sametinget bistår i det arbetet beträffande rennäringen som allmänt intresse.

6.4 Om samråd/information

Skyldigheten att ge samebyn möjlighet till samråd i samband med planerade avverkningar gäller idag inom året-runt-markerna. Inom många samebyar är det dock vinterbetet som är den begränsande faktorn för deras verksamhet.⁹ Inom sommarbeteslandet är de konkurrerande markanvändningarna färre. Inom landområdet mellan dessa marker är möjligheterna till förflyttning för renen och rastbeten det som är mest betydelsefullt.

Inom renskötseområdet bedrivs skogsbruk på grundval av äganderätt och renskötsel med stöd av nyttjanderätt. Från en del röster inom skogsnäringen har den åsikten framförts att renskötserätten är en begränsad sakrätt som endast ger rätt för medlem i sameby att fysiskt befinna sig med sina renar på annans mark och att ta del av det bete som finns tillgängligt. Rättigheten kan däremot, enligt samma källor, inte användas för att ställa krav på bete av viss mängd eller kvalitet. Med ett sådant synsätt kan det ifrågasättas om det överhuvudtaget finns skäl att ha bestämmelser om samråd och information i skogsvårdslagen.

Innebörden av renskötserätten, till de delar den är reglerad, anges i rennäringsslagen men även – vad gäller förhållandet till skogsnäringen – i 31 § SvL. Där anges att den anpassning ska ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen i fråga om

⁹ SOU 2001:101, sidan 129.

hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trådsamlingar och skogsbilvägars sträckning. Renskötselrätten är således mer än bara en vistelserätt. Vi föreslår vissa ändringar i 31 § SvL, som inte är ägnade att innebära någon saklig ändring men till att tydliggöra bestämmelsens tillämpning. Vårt förslag innebär att det bör uttryckas att det är hela renskötselområdet och förhållandet till renskötselrätten som enskilt intresse som avses. Vi anser också att ordet ”uppenbart” kan utgå av redaktionella skäl.

För att skogsmarkens ägare ska kunna ta ställning till vilken hänsyn som fordras enligt 31 § SvL måste enligt vår mening någon form av kontakter mellan skogsbrukaren och samebyarna komma till stånd. Det har inte framkommit några sakliga argument för att hävda att skyldigheter och rättigheter gällande samråds och information bara ska gälla inom delar renskötselområdet. Samebyarna har ett påtagligt och berättigat behov av att kunna planera sin verksamhet även utanför åretruntmarkerna och skogsägaren har skyldighet ta den hänsyn som anges i 31 § SvL. En informationsplikt med möjlighet till samråd inom hela renskötselområdet innebär inte något ställningstagande till vilka hänsynskrav som ska gälla i det enskilda fallet och inte något krav på större hänsyn än vad som redan gäller.

De farhågor om ökad byråkrati och utdragna processer som framförts från skogsägarhåll måste tas på allvar. Vår strävan efter att uppnå en förenkling av regelverket samtidigt som detta bättre ska motsvara de behov som finns ställs här inför särskilda utmaningar. Den modell vi har funnit tror vi kan innebära ett rationellt och ändamålsenligt förfarande. Denna har som utgångspunkt att information alltid ska lämnas om avverkningar, men sedan detta skett ska ansvaret för att initiera samråd ligga på samebyn. Det ska dessutom finnas en möjlighet att avstå från information och samråd vid den enskilda avverkningen genom att i ett större och mer långsiktigt sammanhang informera om kommande avverkningar under förutsättning att de avverkningar som beskrivs i ett sådant sammanhang godkänns av berörd sameby.

Skogsstyrelsens Allmänna råd (SKSFS 1993:1) innehåller rekommendationer om årliga samrådsmöten för de större skogsägarna och att man vid dessa också ska översiktligt ska behandla åtgärder för en tre till femårsperiod. I remissutgåvan av den nya FSC-standardén ställs utöver skogsvårdslagens bestämmelser krav på samråd om planerade skogsbruksåtgärder i ett landskapsperspektiv för en period om fem till fem år. FSC-standardén gäller som

tidigare nämnts hela renskötselområdet (dock med en annan geografisk avgränsning än den som vi utgår från) men ger i detta sammanhang en möjlighet att komma överens om att inget samråd ska hållas utanför renskötelsens året-runt-marker. Standarden innehåller vidare bland annat krav på en form av medling när överenskommelser inte nås och om förande av protokoll.

Vårt förslag om informationsplikt för avverkningar inom hela renskötselområdet med möjlighet för samebyn att begära samråd vid behov är mindre krävande än det förfarande som för närvarande tillämpas av de större skogsägarna och andra inom FSCs certifieringssystem. Samtidigt bedömer vi att vårt förslag är förenligt med de förfaranden som tillämpas. Vår avsikt är således endast att sätta en miniminivå för förfarande som gäller alla, oavsett om man valt att certifiera sig eller följa Skogsstyrelsens rekommendationer.

Vi föreslår också att det ska vara möjligt att meddela föreskrifter om undantag från kravet på information och eventuellt samråd. Det vi i första hand tänker på är att mindre avverkningar ska kunna undantas. Enligt nu gällande föreskrifter till 20 § SvL (SKFS 1993:2) undantas för de brukningsenheter som är mindre än 500 hektar hyggen som understiger 20 hektar (10 hektar inom området för fjällnära skog) från samrådet under förutsättning att det inte är fråga om marker som är särskilt viktiga för rennäringen. Enligt Skogsstyrelsens statistik¹⁰ var under år 2007 den genomsnittliga arealen för bestånd som anmäldes för avverkning inom de län som berörs av renskötselrätt i genomsnitt mellan 3 och 6 hektar för ägarkategorin ”privata”. Detta innebär att redan vid en gräns för kravet på informationsplikt vid 5 hektar skulle merparten av avverkningar för de små skogsbruken inte beröras av reglerna.

Behovet av enkla och rationella förfaranden gör sig inte bara gällande hos skogsnäringen, utan även hos rennäringen. Samebyarna har ofta mycket begränsade resurser att lägga ned på granskning och samråd. Vi utgår därför från att det kommer att finnas inbyggt i systemet att samebyarna endast begär samråd i de fall de bedömer det som nödvändigt. Det bör också finnas ett gemensamt intresse av att upprätta långsiktiga planer som man kan arbeta utifrån under en följd av år. Vi vill dock betona att det kan finnas behov av att mötas och diskutera detaljer när en avverkning aktualiseras och att kontinuerliga kontakter mellan skogsägarna och samebyarna bör uppmuntras. I de långsiktiga planerna bör det

¹⁰ Skogsstatistisk Årsbok 2008, tabell 7.3.

därför vara möjligt att lägga in tidpunkter för möten och om och hur samebyarna ska underrättas om när avverkningarna aktualiseras. En av de viktigaste slutsatserna i en nyligen utkommen doktorsavhandling från Sveriges lantbruksuniversitet är också att samråden nu sker sent i skogsbolagens samrådsprocess men att det skulle innebära fördelar för båda näringarna med kontakter i ett tidigare skede.¹¹

Vi har övervägt möjligheterna till att begränsa samebyarnas rätt att begära samråd till vissa mer betydelsefulla områden eller till situationer då inverkan på renskötseln blir särskilt påtaglig. Vi har dock funnit att det är svårt att hitta lämpliga kriterier som kan fungera generellt. Däremot förefaller det rimligt att regeringen eller Skogsstyrelsen ges möjlighet att föreskriva om undantag, t.ex. i fråga om mindre avverkningar inom små brukningsenheter. Det är också viktigt att föreskrifter kommer till stånd som reglerar förfarandet vid informationen, den tid som samebyn har på sig att initiera samråd och formerna för samråd när sådant ska hållas. Föreskrifterna bör utformas så att utdragna förfaranden undviks. Det förtjänar också att påpekas att ett samråd inte är en förhandling där enighet måste komma till stånd. Skulle situationen uppkomma att en skogsbrukare uppfattar att kraven från en sameby går utöver vad som kan fordras, och skogsbrukaren inte anser sig av annat skäl tillmötesgå kraven, står det denne fritt att lämna in anmälan till Skogsstyrelsen med redovisning av de krav som framställts. Det blir därmed Skogsstyrelsens uppgift att avgöra om de åtaganden skogsbrukaren angett är tillräckliga för att uppfylla lagens krav eller inte.

Under utredningsarbetet har vi funnit att det finns oklarheter i fråga om vad samrådet syftar till och vilken betydelse det som framkommer vid samrådet ska ha. Detta innebär osäkerhet, både hos de inblandade parterna och hos prövningsmyndigheten, men även förväntningar som går utöver vad som avsetts med bestämmelserna. Från skogsägarhåll framförs att man ibland upplever att en sameby uppfattar samråden som en förhandling och förväntar sig ett betydande inflytande över vad som sker. Den ordning som enligt vår mening är och bör vara gällande är att samrådet – och den informationsplikt vi föreslår – ska syfta dels till att ge samebyarna information för att kunna ta hänsyn till kom-

¹¹ Camilla Widmark, Management of Multiple-Use Commons Focusing on Land Use for Forestry and Reindeer Husbandry in Northern Sweden, 2009. Disputationen har inte genomförts när detta skrivs.

mande avverkningar i sin planering och dels till att ge ett bättre underlag till att bedöma vad som krävs för att uppfylla de krav som gäller avseende rennärning och renskötselrätt. Det ankommer i första hand på skogsägaren att, utifrån den information denna eller denne skaffat sig, att bedöma vad som krävs. Om Skogsstyrelsen med sitt beslutsunderlag finner att kraven inte uppfylls har myndigheten skyldighet att se till att så sker.

6.5 Om kraven på hänsyn

I våra direktiv har det angetts att översynen ska utgå från dagens ambitionsnivå i fråga om hänsyn till de värden som gränserna ska skydda. Som vi tidigare konstaterat har dessa ambitioner kommit att förskjutas under åren så att det ursprungliga syftet – att säkerställa en godtagbar förnygring – mer eller mindre upphört medan hänsynen till natur- och kulturmiljövård och rennärningen fått ökad betydelse, trots att detta inte varit ett uttalat syfte med bestämmelserna om svårförnygrad skog.

Under utredningsarbetet har vi haft anledning att fundera över de intresseprövningar som ska ske enligt skogsvårdslagen. Enligt vår mening är det naturligt att avverkningar och andra skogsbruksåtgärder enligt lagen ska bedömas mot sådana allmänna intressen som kan stå emot eller behöva anpassas till skogsbruket. Denna ordning är också rationell för skogsbrukaren som därigenom kan få sin sak bedömd i ett sammanhang av en myndighet.

När det gäller renskötselrättens förhållande till skogsbruket och den prövning som ska göras har vi inte funnit att något grundläggande principiellt resonemang av den valda ordningen, se avsnitt 2.4. Ett skäl till att även renskötselrätten behandlas i skogsvårdslagen är dock att det enskilda och allmänna intresset ofta sammanfaller och att det därför är en fördel att frågorna blir allsidigt belysta i ett sammanhang. För utredningens del har vi bedömt att vi inte haft till uppgift att utreda om det finns skäl att ändra på förhållandet att renskötselrätten prövas av Skogsstyrelsen i fråga om avverkning m.m., eftersom direktivet anger att nuvarande skyddssyftet i skogsvårdslagen ska bibehållas. Vi har alltså haft att utgå från den nu gällande ordningen i detta avseende.

Inom områdena för svårförnygrad skog finns det inte någon särreglering om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden som skiljer sig från övriga landet. Vi anser därför inte att det finns skäl att

föreslå några kompletterande bestämmelser om sådan hänsyn om bestämmelserna om svårföryngrad skog upphävs. Skogsstyrelsen kommer att kunna förelägga om begränsningar och åtgärder med stöd av 35 § skogsvårdslagen i samband med avverkningsanmälningar och detta får anses vara tillräckligt.

När det gäller renskötelsen är förhållandet mer komplicerat vad gäller krav på hänsyn och de förfaranden som ska föregå en avverkning. I betänkandet från Rennäringspolitiska kommittén¹² föreslås att en generell och ömsesidig hänsynsregel införs för alla som brukar mark inom hela renskötseområdet. Kommittén föreslog sammanfattningsvis också följande bestämmelser i skogsvårdslagen angående förhållandet till rennäringen. Om en sameby och skogsmarkens ägare inte kan komma överens om en avverkning vid ett samråd, ska Skogsstyrelsen pröva om det finns behov av begränsning av eller förbud mot avverkningen. Ett sådant beslut ska meddelas om den planerade avverkningen medför ett sådant väsentligt bortfall av renbete att samebyns möjlighet att bedriva rennäring inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras eller om den planerade avverkningen leder till att sedvanlig samling eller flyttning av renhjord inom berörd del av samebyns betesområde avsevärt försvåras. Om ett beslut om begränsning eller förbud av en avverkning leder till att markägarens pågående markanvändning avsevärt försvåras ska ersättning utgå av allmänna medel.

Vi anser att Rennäringspolitiska kommitténs strävanden att tydliggöra Skogsstyrelsens roll vid prövningen av avverkningar i förhållande till rennäringen är lovvärd, men att den föreslagna konstruktionen av hänsynsregeln är olämplig. Kommittén har inte lyckats klargöra prövningen i förhållande till rennäringen som allmänt och enskilt intresse. De föreslagna bestämmelserna har en tydlig prägel av tvistlösning mellan parterna, samtidigt som man anser att ersättning ska utgå av allmänna medel på grund av rennäringens karaktär av allmänt intresse. Sammanfattningsvis bedömer vi att förslaget inte bör genomföras.

Vår uppfattning är att det måste tydliggöras i Skogsvårdslagen att prövningen som Skogsstyrelsen ska göra avser både renskötserätten och rennäringen som allmänt intresse. Detta kommer till uttryck på flera sätt i vårt förslag. Ett av dem är att vi anser att Skogsstyrelsens möjlighet att meddela föreskrifter till skydd för

¹² SOU 2001:101, sidan 220.

allmänna intressen även ska omfatta rennäringsmedan det tydliggörs att de krav som redan nu gäller enligt 31 § SvL avser anpassningar till renskötselrätten.

Vi föreslår inte några ändringar av betydelse då det gäller omfattningen av den hänsyn som ska tas till renskötselrätten och rennäringsmedan som allmänt intresse.

6.6 Om förfarandet

6.6.1 Ett utvecklat anmälningsförfarande

Vi anser att ett antal ändringar behöver göras vad gäller anmälningsförfarandet för att möjliggöra en avveckling av gränserna för svårföryngrad skog. De ändringar vi ser som nödvändiga gäller rennäringsmedan och renskötselrätten. Utan ändrat anmälningsförfarande skulle rennäringsfrågornas behandling inom ramen för skogsvårdslagen försvagas avsevärt inom det område som nu utgör svårföryngrad skog. Detta skulle bland annat inte ligga i linje med den strävan som numera finns att se till att gällande rättigheter inte trösk förnär och det skydd för rennäringsmedan som finns i skogsvårdslagen. Utredningsuppdraget har ju därtill varit att nuvarande skyddssyftet ska bibehållas.

I Rennäringspolitiska kommitténs betänkande föreslogs att det skulle finnas en skyldighet för skogsägaren att vid avverkningsanmälan ange den hänsyn som skulle tas till rennäringsmedans intressen.¹³ Kommittén motiverade sitt förslag med att det skulle innebära ett bättre genomslag för hänsynsregeln i 31 § SvL, som ju gäller hela renskötselområdet. Ett annat skäl var enligt kommittén att skogsägaren därigenom skulle göras mer uppmärksam på möjligheten att samordna hänsynen till rennäringsmedans intressen med hänsynen till natur- och kulturmiljövården. Vi delar fullt ut kommitténs slutsatser i denna del.

För de områden som enligt vårt förslag inte längre skulle komma att omfattas av bestämmelserna om svårföryngrad skog kommer det anmälningsförfarande som gäller för all övrig avverkning att gälla. De grundläggande bestämmelserna om anmälan finns i 14 § SvL och 15 § SvF. Bestämmelsen i förordningen, som nyligen ändrats i vissa avseenden, är den som reglerar förfarandet. Av bestämmelsen följer bland annat att slutavverkningar som omfattar

¹³ SOU 2001:101, sidan 249.

mer än 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen. För sådana avverkningar ska det även anmälas vad skogsmarkens ägare avser att göra för att trygga återväxten och för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. I paragrafen regleras vilka uppgifter som ska finnas i en anmälan, dess giltighetstid och när arbetena får påbörjas.

Inom renskötseområdet föreslår vi att det vid en avverkningsanmälan ska finnas krav på att redogöra för de hänsyn som skogsmarkens ägare avser att ta till rennäringens intressen och till renskötselrätten. Denna redogörelse bör ha en direkt koppling till den information som lämnats till samebyn och ett eventuellt samråd. Om information lämnats men inga synpunkter har framförts och inget samråd har begärts bör i de flesta fall skogsmarkens ägare kunna ange ”inga särskilda åtgärder fordras” i sin anmälan. Om erinringar framförts bör redovisningen anknyta till dessa så att det framgår om invändningarna tillmötesgås eller inte. Om frågorna gällande rennäringen fordrar en mer ingående prövning ska Skogsstyrelsen inom sex veckor från det att anmälan kommit in till myndigheten kunna besluta om en särskild prövning. Om beslut om särskild prövning fattas får avverkningen inte genomföras förrän ärendet prövats slutligt. Vid prövningen ska Skogsstyrelsen alltid fatta beslut enligt 35 § SvL om vilka förelägganden och förbud som fordras för renskötselns behov såväl enligt föreskrifter meddelade med stöd av 30 § som enligt 31 § i samma lag ska uppfyllas. Beslut om särskild prövning ska endast komma till stånd i undantagsfall. Det är inte tänkt att det vid varje oenighet med skogsmarkens ägare och en sameby ska göras en sådan prövning. I de flesta fall bör Skogsstyrelsen inom den normala sexveckorsfristen kunna avgöra om det är motiverat att meddela några förelägganden enligt 35 § SvL eller inte.

Genom den informationsplikt till samebyarna som vi föreslår bedömer vi att redovisningen av hänsynen till rennäringen i en avverkningsanmälan inte behöver bli särskilt betungande. I de fall då informationen till samebyn inte föranlett några synpunkter från samebyns sida kan det vara tillräckligt att endast ange detta i anmälan. Om det finns en plan för avverkningarna som samebyn godkänt bör det på samma sätt vara tillräckligt att hänvisa till godkännandet. Om samråd aktualiserats får skogsägaren möjlighet att ta ställning till de synpunkter som framförs och kan ange om han/hon avser att tillgodose dessa eller inte. I detta sammanhang bör det betonas att samebyn självklart har ett ansvar för att se till

att de synpunkter som framförs är tydliga och konkreta så att skogsägaren kan förhålla sig till dem. För skogsägaren kan kraven på att lämna information och att vid behov samråda med samebyn ses som ett sätt att skaffa sig den kunskap som redan nu fordras för att uppfylla kraven i 31 § SvL.

6.6.2 Skogsstyrelsens roll

Förutom möjligheten till beslut om särskild prövning gällande rennärningen vid en avverkningsanmälan enligt 15 § SvL föreslår vi inte några ändrade eller nya uppgifter för Skogsstyrelsen. Med anledning av att våra förslag innebär vissa förtydliganden gällande rennärningens och renskötselrättens ställning enligt skogsvårdslagen utgår vi ändå från att också Skogsstyrelsens arbete med dessa frågor kommer att förändras.

När det gäller Skogsstyrelsen betonas ofta dess roll som rådgivande och stödjande organ i förhållande till skogsbruket. Vi har i och för sig inte något att invända mot denna ordning. Det är emellertid inte möjligt att bortse från att Skogsstyrelsen också har myndighetsansvaret att se till att skogsvårdslagens regler efterlevs. Denna uppgift måste fullgöras både i de ärenden som kommer till myndigheten och vid den tillsyn som utövas i andra sammanhang.

När det gäller hänsynen till naturvårdsintressen är vårt eget intryck och vad vi uppfattat vara den allmänna meningen att Skogsstyrelsen har utvecklat en god kompetens för att fullgöra de uppgifter som myndigheten har ansvar för. När det gäller rennärningen finns det också goda kunskaper inom myndigheten och insatser har gjorts för att få till stånd och utveckla samrådet mellan samebyar och skogsbrukare. I de enskilda ärendena har handläggningen gällande rennärningen däremot varit mer osäker. Vi anser inte att detta är tillfredsställande. Det ankommer otvivelaktigt på Skogsstyrelsen att ta ställning till om de hänsyn som gäller rennärningen uppfylls i ett ärende om avverkning, oavsett om det är fråga om en anmälan eller ansökan om tillstånd. Våra förslag syftar endast till att göra detta tydligare.

De rennärsrelaterade prövningar som Skogsstyrelsen ska göra fordrar inte bara kunskaper gällande skogsbruket och renskötseln. Här krävs också att de formella frågorna hanteras genomtänkt, tydligt och rättsäkert. Det juridiska stödet inom Skogssty-

relsens organisation behöver därför också stärkas i detta sammanhang.

Skogsstyrelsens prövning/bedömning av rennäringsfrågorna avser både den enskilda rensskötselrätten och rennäringen som allmänt intresse. Vi vill i detta sammanhang poängtera att Skogsstyrelsens bedömningar ska vara självständiga. De synpunkter som framförs av samebyn utgör ett viktigt beslutsunderlag men Skogsstyrelsens värdering måste bygga både på dessa och egen kunskap som omfattar kunskaper om förutsättningarna för båda näringarna och de krav som kan ställas utifrån skogsvårdslagens bestämmelser.

I avsnitt 2.4 har vi redogjort för de resonemang som föregick de ändringar i skogsvårdslagen som innebar att den civila rätten till renskötsel ska prövas av Skogsstyrelsen enligt skogsvårdslagen. Det som framfördes av lagrådet var att det skulle innebära en stor fördel med reglering i skogsvårdslagen i stället för att berörd sameby skulle vara hänvisad till att föra talan i allmän domstol. Samtidigt förutsattes att en mer genomgripande analys av dessa rättsförhållanden skulle ske. Såvitt vi kunnat finna har någon sådan genomgång inte därefter gjorts och vi har bedömt att frågan ligger utanför vårt uppdrag. Det förefaller dock som om behovet av den genomgång som lagrådet efterlyste kvarstår. Det rör sig om viktiga grundläggande rättsliga principer som egentligen aldrig blivit genomlysta. Den nuvarande ordningen utesluter ju heller inte skadeståndsprocesser vid de civila domstolarna.

6.6.3 Överklagande

I 40 § SvL anges att Skogsstyrelsens beslut enligt lagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ytterligare bestämmelser av relevans i detta sammanhang saknas och det är därmed förvaltningslagens bestämmelser som är tillämpliga vid överklagande, dvs. att ett beslut får överklagas av den som är berörd om beslutet gått denna emot.

Mycket få av Skogsstyrelsens beslut om avverkning har överklagats och praxis saknas därmed i stor utsträckning. Berörd sameby har tillerkänts klagorätt när det gäller beslut om tillstånd enligt 16 § skogsvårdslagen. Däremot har andra enskilda som anser sig berörda inte ansetts ha klagorätt.¹⁴ Den ordning som råder förefaller riktig utifrån skogsvårdslagens bestämmelser. Grunden i

¹⁴ Länsrättens i Västerbottens län beslut den 21 januari 2008, mål nr 2485-07 E.

bestämmelserna är att allmänna intressen ska prövas och därutöver är renskötselrätten ett av rättordningen erkänt intresse i lagen, vilket inte gäller andra som t.ex. närboende eller de som har andra rättigheter inom ett skogsområde.

Vid anmälan har Skogsstyrelsen möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. Ett sådant föreläggande eller förbud kan överklagas av skogsägaren. Däremot torde inte berörd sameby i normalfallet kunna klaga på ett sådant föreläggande. Förelägganden och förbud innebär ju inte att en rättighet tillskapas, utan att åtgärderna endast får utföras med vissa restriktioner. Dessa restriktioner kan inte av sig själva anses gå någon annan än skogsägaren emot.¹⁵

I och med att renskötselrätten är ett erkänt intresse enligt skogsvårdslagen bör det dock i vissa fall med det anmälningsförfarande vi föreslår finnas beslut i anmälningsärenden som berörd sameby kan överklaga. Så bör bli fallet om samebyn vid ett samråd om avverkning framfört invändningar som skogsägaren inte tillgodosett och dessa invändningar heller inte lett till förelägganden från skogsstyrelsens sida. I denna situation måste samebyn anses inta partsställning redan hos Skogsstyrelsen och om Skogsstyrelsens ställningstagande inte tillmötesgår samebyns behov måste myndighetens beslut också anses gå samebyn emot.

För att klagorätt ska föreligga fordras att det finns ett beslut att överklaga. Vid en avverkningsanmälan förutsätts inte att ett beslut fattas, utan avverkning kan påbörjas sex veckor efter det att anmälan gjorts även utan beslut. Med den ordning vi föreslår kommer Skogsstyrelsen i princip ha en skyldighet att göra ett ställningstagande i de fall renskötselns förhållande till den aktuella avverkningen inte blivit klargjort under processen.

Med ovanstående resonemang kan förfarandet sammanfattningsvis beskrivas på följande alternativa sätt.

Situation 1 – Skogsägaren sänder information till samebyn om den planerade avverkning. Om samebyn finner att avverkningen kan ske på det beskrivna sättet utan avsevärd olägenhet för renskötseln i området behöver inga åtgärder vidtas. I sin anmälan till Skogsstyrelsen anger skogsägaren att inga erinringar framförts från samebyn. Skogsstyrelsen bör ändå göra en rimlighetsbedömning av olägenhetsgraden med hjälp av den information om rennäringen

¹⁵ Jmfr. Miljööverdomstolens beslut den 18 oktober 2007, mål nr. M 5074-07.

som finns tillgänglig och vid behov samråda med länsstyrelsen. Om allt bedöms vara i sin ordning behöver inga ytterligare åtgärder vidtas. Efter sex veckor kan avverkningen genomföras oavsett om beslut fattats enligt 35 § SvL eller inte. Samebyn har inte klagorätt gällande ett eventuellt beslut.

Situation 2 – Den information samebyn får är sådan att samebyn begär ett samråd. Om samebyn och skogsägaren blir överens vid samrådet redogör skogsägaren för detta och vilka hänsyn som ska tas till rennäringsen i sin anmälan till skogsstyrelsen. Den fortsatta proceduren blir här samma som i situation 1.

Situation 3 – Även här begär samebyn samråd men samsyn om vilka hänsyn som ska tas uppnås inte vid samrådet. Skogsägaren måste redogöra för de invändningar som framförts i sin avverkningensanmälan men samebyn bör också kunna lämna en skriftlig invändning som ska bifogas anmälan. Skogsstyrelsen gör en preliminär bedömning när anmälan kommer in om en särskild prövning fordras eller inte. Om myndigheten finner att beslut om föreläggande eller förbud enligt 35 § skogsvårdslagen kan meddelas inom sexveckorsperioden behöver beslut om särskild prövning inte fattas. Den utredning som sker inom ramen för den särskilda prövningen kan omfatta kommunikation med parterna och/eller samråd med andra myndigheter. Det beslut som sedan fattas kan innebära förelägganden och förbud som tillgodoser samebyns synpunkter men också andra krav som skogsstyrelsen bedömt mer relevanta utifrån den kunskap som inhämtats. Beslutet kan också innebära att inga förelägganden eller förbud fordras. Beslutet kan överklagas av den part som är missnöjd.

6.6.4 Beslutens giltighet

I 41 § skogsvårdslagen finns en generell bestämmelse om att skogsstyrelsen får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart. Vid den nuvarande skogsvårdslagens tillkomst kommenterades bestämmelsen inte på annat sätt än att den var ny i förhållande till vad som tidigare gällt, då det endast fanns en regel om att avverkningförbud skulle träda i kraft omedelbart även om det överklagades.¹⁶ Den nuvarande bestämmelsen i 41 § SvL är väl lämpad för situationer då tillsynsmyndigheten vill förmå skogsägaren att utföra något, t.ex. en återplantering som inte kommit till stånd. Ett

¹⁶ Prop. 1978/79:110, sidan 74.

föreläggande med anledning av en avverkningsanmälan torde i de flesta fall handla om att skogsmarkens ägare ska avstå från att göra något eller att utföra en planerad åtgärd på ett annat sätt eller vid en annan tidpunkt.

Enligt vår mening är det självklara att de förelägganden och förbud som meddelas med stöd av 35 § skogsvårdslagen ska gälla omedelbart mot skogsbrukaren. En annan ordning skulle kunna uppfattas som att avverkning kan ske i enlighet med en anmälan efter sexveckorsperioden, utan beaktande av Skogsstyrelsens beslut om förelägganden och förbud om beslutet inte hunnit vinna laga kraft. Det framstår även som tveksamt om straffbestämmelsen i 38 § 6 SvL om föreläggande om hänsyn till rennärningen blir tillämplig om en avverkning sker i strid med föreläggandet efter sexveckorsperioden men innan beslutet vunnit laga kraft.

Bestämmelsen i 41 § SvL ger också upphov till andra tolkningsproblem. Enligt ordalydelsen är den tillämplig på samtliga beslut som fattas av Skogsstyrelsen, dvs. även tillstånd inom svärföringrad skog och – enligt vårt förslag – tillstånd inom den fjällnära skogen. Om bestämmelsen är tillämplig även på beslut om tillstånd måste det innebära att besluten utan särskilt förordnande från skogsstyrelsen inte blir gällande förrän de vunnit laga kraft. För att laga kraft ska inträda fordras att både skogsägaren – om beslutet förenats med villkor – och samebyn delges enligt bestämmelserna i delgivningslagen. Enligt uppgifter från skogsstyrelsen delges besluten normalt inte någon part.

Vi anser att dessa frågor skulle behöva en mer genomgripande analys utifrån alla aspekter i skogsvårdslagen, inte bara dem vi haft att utreda. För de frågor som aktualiseras med anledning av vårt förslag gör vi följande överväganden.

Vårt förslag i denna del är en avvägning mellan skogsbrukarens intresse av att kunna genomföra planerade åtgärder utan att behöva avvakta långdragna processer och samebyarnas behov av att få sin sak prövad innan avverkningarna sker. Vi anser att därför att normalfallet ska vara att avverkningen ska kunna ske genast sedan sexveckorsperioden löpt ut eller skogsstyrelsen fattat sitt beslut enligt 35 § skogsvårdslagen, eventuellt vid en särskild prövning, men att det måste finnas en möjlighet att tillfälligt hindra att avverkningen utförs när utgången i prövningen framstår som osäker. En avverkning är ju till sin natur irreversibel. Den ordning vi anser ska gälla är därför att beslut om förelägganden och förbud som gäller hänsyn till motstående intressen, samt om att sådana

inte ska meddelas, ska gälla omedelbart. Detta innebär att skogsägaren ska kunna utföra sin planerade avverkning i enlighet med sin anmälan och de restriktioner som Skogsstyrelsen beslutat om omedelbart efter det att beslutet fattats. Av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att domstolen vid ett överklagande får förordna att avverkning inte får utföras i avvaktan på det slutliga beslutet. I likhet med vad som gäller vid beslut om inhibition ska ett sådant förordnande inte meddelas med automatik, utan endast om det finns skäl att tro att det överklagade beslutet kan komma att ändras och om värden av betydelse kan gå till spillo om avverkningen ändå genomförs.

6.7 Skyddsvärda statliga skogar

Skogsstyrelsen skriver i sin underlagsrapport om den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålet Levande skogar bl.a. följande: Föryngringsavverkning av naturskogsbestånd är den enskilda åtgärd som bedöms hota flest arter. Trakthyggesbruk i skog som aldrig tidigare kalavverkats innebär alltid ett ekologiskt kontinuitetsbrott som kan orsaka irreversibla förluster av biologisk mångfald. Avverkning av sådana skogar, ofta med mycket höga naturvärden, förekommer i viss mån alltjämt. Detta hot kan inte undanröjas genom olika typer av hänsyn i skogsbruket. Det som krävs är att dessa skogar varaktigt skyddas från avverkning.¹⁷

Med tanke på att cirka 40 procent av den fjällnära skogen redan är formellt skyddad ges skyddet av ytterligare områden i den fjällnära skogen lägre prioritet jämfört med övriga landet. Större oskyddade fjällnära urskogar har dock i många fall värden av internationellt bevarandeintresse och behöver bevaras långsiktigt för att miljö kvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö ska uppnås. Högproduktiva skogar är underrepresenterade i skyddet även i den fjällnära regionen. Detta gör att befintliga oskyddade värdekärnor bör bevaras även i den fjällnära skogen och att en utökad skyddsareal följaktligen behövs. I första hand bör här högproduktiva skogar med urskogs kvalitéer skyddas formellt¹⁸. Skogsstyrelsen föreslår sammanfattningsvis i den fördjupade utvärderingen att ytterligare

¹⁷ Skogsstyrelsen Meddelande 4 2007 Fördjupad Utvärdering av Levande skogar sidan 67.

¹⁸ Skogsstyrelsen Medd 4 2007, sidan 71.

100 000 ha produktiv skogsmark i det fjällnära området långsiktigt skyddas¹⁹.

Vi delar Skogsstyrelsens bedömning när det gäller motiven till att undanta särskilt skyddsvärda områden från skogsbruk i det fjällnära området. Till de anförda motiven kommer även betydelsen av att renskötselrätten är särskilt stark ovan odlingsgränsen. Vi menar också att det finns goda skäl för staten som dominerande markägare i området att visa särskilt stor återhållsamhet när det gäller att ta i anspråk de återstående värdefulla naturskogarna för skogsbruksändamål.

Fastighetsverkets bedömning att ingen annan skogsförvaltare tar så omfattande hänsyn är vidare felaktig mot bakgrund av Sveaskogs överenskommelse med Naturvårdsverket om frivilligt skydd av 70 000 hektar produktiv skogsmark som naturreservat utan ersättningskrav.

Den oenighet mellan myndigheterna som redovisas i Naturvårdsverkets rapport Skyddsvärda statliga skogar måste enligt vår mening få en lösning genom att regeringen avgör frågan. Naturvårdsverkets och Länsstyrelsernas bedömningar gällande områdenas skyddsvärden bygger på samma principer som vid beslut om områdesskydd. Det framstår emellertid inte som ett rationellt resursutnyttjande att för dessa marker överföra medel mellan olika statliga organ och därtill tära på länsstyrelserna resurser på det sätt processen med att besluta om områdesskydd innebär. Dessa resurser behövs istället för att lösa situationer för enskilda skogsägare med stora arealer nyckelbiotoper på sina marker. Utöver detta kan det konstateras att avverkningar i dessa områden på statens mark skapar onödiga konflikter med såväl rennäringens företrädare som naturvårdsföreningar och allmänheten. Vårt förslag är därför en det införs en ny bestämmelse i fastighetsförvaltningsförordningen om hur områdena ska förvaltas.

Det är slutligen av stor betydelse att arbetet fortsätter med kategoriseringsöverenskommelsen om de skyddsvärda statliga skogarna på Sveaskogs mark i det fjällnära området. Ett flertal mycket värdefulla fjällnära skogsområden behöver hanteras i en fortsatt dialog mellan Naturvårdsverket och Sveaskog. När det gäller behovet av skydd och vikten av att minska risken för onödiga konflikter med bl.a. rennäringens företrädare, naturvårdsföreningar

¹⁹ Skogsstyrelsen Medd 4 2007, sidan 64.

och allmänhet har de resonemang vi ovan fört om Fastighetsverket samma giltighet för de aktuella områdena på Sveaskog.

Vi bedömer att regeringen bör formulera ett uppdrag till Naturvårdsverket att följa upp kategoriseringsöverskommelsen och återkomma med förslag på lämpliga åtgärder.

7 Renskötselfavtal/renskogsavtal

7.1 Inledning

I utredningsuppdraget har det ingått att undersöka under vilka förutsättningar staten ska kunna teckna s.k. renskötselfavtal med markägare för områden som är av synnerlig betydelse för renskötself.

Innebörden av de avtal som avses har formulerats i betänkandet En ny rennäringspolitik. Där föreslås att avtalen bör vara en svarighet till de naturvårdsavtal som staten tecknar med markägare om naturvården i ett område samt att avtalen ska innebära att markägaren åtar sig längre gående begränsningar i sin markanvändning än den allmänna hänsyn som krävs enligt rennäringslagen och skogsvårdslagen. En förutsättning för avtalen ska vara att berörd sameby lämnar sitt godkännande till överenskommelsen.¹

Vårt uppdrag har inte avsett andra typer av avtalskonstruktioner än den som formulerats av Rennäringspolitiska kommittén. Utredningsarbetet har istället varit inriktat på vilka situationer avtalen skulle kunna användas för, behovet av dem och hur den rättsliga konstruktionen skulle kunna se ut.

7.2 Användningsområden

7.2.1 Allmänna frågor

De tankegångar som framfördes av Rennäringspolitiska kommittén avsåg endast områden av synnerlig betydelse för rennäringsen. Områden av riksintresse för rennäringsen var inte utpekade av den ansvariga myndigheten (Jordbruksverket, numera Sametinget) vid tiden för att betänkandet lades fram. Kommittén uttalade att man ansåg att det var viktigt att Sametinget i egenskap av myndighet med ansvar för rennäringsen skulle kartlägga och sammanställa

¹ SOU 2001:101, sidan 257.

områden av synnerlig betydelse för samebyarnas renskötsel.² Vi bedömer att de områden som numera pekats ut som riksintresseområden utgör den yttre ramen för de geografiska områden inom vilka renskötselavtal kan vara ett användbart instrument.

Vi har ställt oss frågan om annan mark än områden för skogsbruk skulle kunna vara aktuellt för renskötselavtal. Varken vi eller någon av de intressenter som vi varit i kontakt med har bedömt att det finns andra väsentliga markslag där renskötselavtal skulle fylla en viktig funktion. Vi behandlar därför fortsättningsvis frågan om avtalens användning endast i förhållande till skogsbruk.

Bestämmelserna om områden av betydelse eller riksintresse för rennäringen i 3 kap. 5 § miljöbalken är inte tillämpliga i ärenden enligt skogsvårdslagen och heller inte i ärenden gällande skogsbruksåtgärder som omfattas av bestämmelsen om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § samma balk. Det senare följer av 2 kap. 6 § miljöbalken. Det krav på hänsyn till renskötseln som finns i 30 § RNL avser endast åretruntmarkerna och torde syfta till att skydda rennäringen utifrån det enskilda rättighetsperspektivet. I förhållande till skogsbruket är det alltså endast bestämmelserna i skogsvårdslagen som finns till skydd för rennäringen som allmänt intresse, dvs. 21 och 31 §§ SvL. Dessa bestämmelser kan antas inte alltid vara tillräckliga för att uppnå det skydd som åsyftas i 3 kap. 6 § MB även om de vid införandet avsågs vara en motsvarighet till dessa bestämmelser.³

I många fall är tillgången till lämpliga vinterbetesmarker av avgörande betydelse för renskötseln inom en sameby. I dessa marker utanför åretruntmarkerna är renskötselrätten inte lika stark och skogsbruket ofta mer intensivt. Det kan därför antas att det är i vinterbetesområdena avtalen kan komma till störst användning. De renbruksplaner som tas fram kan kanske i framtiden, när de fått en fastare och mer enhetlig tillämpning, utgöra underlag för att bedöma ett områdes betydelse för renskötseln på ett relevant sätt.

Rennäringspolitiska kommittén ger uttryck för att det genom renskötselavtal ska bli möjligt att skydda de områden som är mest betydelsefulla för rennäringen. I samma syfte behandlar man även möjligheter att för dessa områden införa skydd enligt 7 kap. miljöbalken och statliga markförvärv.⁴ Vi ser det som tveksamt att renskötselavtalen skulle få en sådan avgörande betydelse för att till-

² SOU 2001:101, sidan 256.

³ Prop. 1990/91:3.

⁴ SOU 2001:101, sidan 255 ff.

godose rennäringens behov. Avtal bygger på frivillighet och det kan inte antas att överenskommelser mellan stat och markägare ska kunna nås för alla områden som är av synnerlig betydelse för rennäringen. För att säkerställa rennäringens möjlighet att få fortsatt tillgång till lämpliga vinterbetesområden behövs enligt vår bedömning i första hand en god relation mellan berörda samebyar och markägare.

Ett komplement till nu gällande bestämmelser för att tillgodose rennäringen som allmänt intresse kan ändå få en viss betydelse. Både rennäringen och skogsbruket är extensiva näringar som kan planeras och bedrivs utan att alla förutsättningar på förhand är givna och där planering och samordning ger möjligheter till samexistens utan större konflikter. Trots de invändningar som finns och det begränsade intresse vi uppfattat anser vi att renskötselavtal som komplement till andra regler ger möjligheter som nuvarande bestämmelser inte tillgodoser.

Det finns emellertid också risker med att införa ett nytt rättsligt instrument på ett område som i stor utsträckning präglas av oklarheter och rättstvister. För att renskötselavtal inte ska leda till att dessa förhållanden förstärks ytterligare fordras att ramarna för tillämpningen görs tydliga.

7.2.2 Avtalssituationer

Det första tänkbara användningsområdet är att åstadkomma nytta för renskötseln utöver de krav på hänsyn som gäller enligt lag, dvs. att åstadkomma mervärden. Rennäringspolitiska kommittén nämner som exempel att avtalen kunde avse vilka avverkningsmetoder som får användas eller att markägaren avstår från viss markberedning.

Svårigheterna vid tillämpningen blir dels att avgöra när kraven inte redan kan anses följa av bestämmelserna i skogsvårdslagen och när åtgärder eller avståendet av sådana kan anses vara så angelägna från allmän synpunkt att det finns anledning för staten att ersätta markägaren för dennes åtaganden eller uppoffringar.

En något annan situation mot den ovannämnda är när de samantagna effekterna av flera skogsägars åtgärder, som var och en för sig uppfyller kraven på hänsyn i skogsvårdslagen, medför svårigheter för renskötseln bedrivande inom ett område. Det kan då vara motiverat att träffa avtal med andra markägare att under en

viss tid avstå från att vidta åtgärder som ytterligare skulle kunna försvåra för rennäringens bedrivande inom ett visst avgränsat område. Även i dessa fall ska det vara fråga om för rennäringen väsentliga områden som samlingsområden, strategiska delar av flyttleder och hänslavbärande skogar. Värdet och betydelsen av områdena måste också kunna omvärderas utifrån vad som sker i omgivningen. Om t.ex. en samlingsplats av något skäl inte kan nyttjas under en tid kan ett annat markområde komma att få större betydelse för samma ändamål.

Ett annat möjligt användningsområde skulle kunna vara vid beslut enligt 26 § RNL om upphävande av renskötselrätt för visst markområde eller om mark annars tas i anspråk för ett annat ur allmän synpunkt angeläget ändamål, t.ex. väg, järnväg, gruvor eller vindkraft. I dessa situationer förefaller det rimligt att, utöver den ersättning som ska utgå, även försöka kompensera på annat sätt, dvs. i möjligaste mån säkerställa eller tillgodose rennäringens markbehov. Även i dessa situationer måste det vara fråga om att tillskapa mervärden utöver vad som annars hade varit fallet. Avtal ska inte kunna träffas som ett led i en prövning av om en verksamhet ska få komma till stånd, utan endast sedan det står klart att verksamheten eller åtgärden är tillåten enligt gällande bestämmelser.

Från framförallt markägarhåll har det framförts önskemål om att avtalen även skulle kunna användas i situationer där det uppstår tvist om vilka hänsyn som fordras till rennäringen. Som vi tidigare framfört anser vi inte att de nu aktuella renskötselavtalen är ett lämpligt sätt att hantera dessa frågor. Ett argument mot detta är att en sådan ordning i princip skulle innebära att markägarna motiveras att söka konflikt med rennäringen för att på så sätt tvinga fram avtal med krav på kompensation för sådant som inte är ersättningsgillt. För att de oklarheter som finns i gällande rätt inte ska förstärkas ytterligare är det enligt vår mening nödvändigt att säkerställa att avtalen inte kommer till användning för att kringgå svårigheter gällande renskötselrättens omfattning och utsträckning.

Det måste enligt vår mening vara en grundläggande förutsättning att renskötselavtal endast ska komma till användning för att tillgodose vad som fordras för det allmänna intresset rennäringen. Det ska alltså aldrig kunna vara fråga om att tillskapa eller utöka de civila rättigheterna till renskötsel. Avtalen ska heller inte användas för att lösa tvister om omfattningen av renskötselrätten på en viss plats eller i visst avseende.

7.2.3 Gränsdragningskommissionens förslag

I betänkandet Samernas sedvanemarkar har Gränsdragningskommissionen föreslagit ett utrednings- och medlingsinstitut som ska kunna behandla konflikter avseende renskötseavtalens omfattning och utbredning. Enligt det löst skissade förslaget ska det inom ramen för ett sådant instituts verksamhet kunna slutas bindande avtal mellan samebyar och markägare och avtalen bör regleras genom bestämmelser i 7 kap. jordabalken.⁵

De avtal som behandlas av Gränsdragningskommission skulle alltså röra själva renskötseavtalen och ligger därför vid sidan av de nu aktuella renskötseavtalen. Om kommissionens förslag skulle realiseras skulle det däremot kunna vara av betydelse även för renskötseavtalens tillämpning. Det skulle då finnas en bättre möjlighet att pröva och lösa tvister om renskötseavtalens omfattning. Sådana tvister måste enligt vår mening vara avgjorda innan renskötseavtal kan aktualiseras.

7.3 Formerna för renskötseavtal

7.3.1 Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtal är skriftliga avtal mellan staten eller en kommun och fastighetsägare om att den senare förbinder sig att tåla eller tillåta i naturvårdssyfte. De är enligt bestämmelsen i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken nyttjanderätter enligt balken. Innebörden av detta är bland annat att bindningstiden för ett avtal, liksom för alla nyttjanderätter enligt 7 kap. jordabalken, kan vara högst 50 år och att det finns en rätt till inskrivning, vilket i sin tur innebär att avtalets giltighet inte påverkas av överlåtelser eller fastighetsbildningsåtgärder.

⁵ SOU 2006:14, Samernas sedvanemarkar, sidan 505 ff.

7.3.2 Motsvarande avtal för rennärningen

För att rättsligt möjliggöra renskötselavtal är det tillräckligt att i 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken införa överenskommelser gällande renskötseln utöver de som nu gäller naturvården. Vissa redaktionella ändringar i bestämmelsen bör göras samtidigt.

När det gäller själva avtalen skulle dessa dock komma att skilja sig åt i ett betydelsefullt avseende från naturvårdsavtalen. Renskötselavtalens tillkomst rör inte endast två parterna stat/kommun – fastighetsägare, utan även den berörda samebyn. I Rennäringspolitiska kommitténs betänkande föreslås att avtalen endast ska få giltighet om berörd sameby lämnar sitt godkännande. I realiteten torde tillkomsten av renskötselavtalen även kunna initieras från rennärningens sida. Med största sannolikhet skulle upprättandet av avtalen också föregås av diskussioner mellan sameby och fastighetsägare. Vi ser inte något behov av att särskilt reglera samebyars möjlighet att hindra tillkomsten av ett avtal. Rent praktiskt bör en sameby däremot ha möjlighet att initiera att avtalen sägs upp i för-tid, t.ex. på grund av ändrade förhållanden i området eller närliggande områden.

7.3.3 Avtalsparterna

Från fastighetsägarhåll har synpunkten framförts att avtalen rimligen borde träffas mellan fastighetsägaren och samebyn och att statens uppgift endast skulle vara att reglera uppgörelsen ekonomiskt. Detta synsätt är naturligt om frågan ska anses gälla den enskilde markägarens intressen i förhållande till rennärningen som enskilt intresse. Det ligger emellertid utanför utredningsuppdraget. Avtalsparter måste enligt vår mening vara markägaren och staten. Samebyn skulle förstås ändå vara en viktig aktör i avtalsituationen. Något ytterligare avtal mellan staten och samebyn för det markutnyttjande som följer av avtalen torde inte krävas.

Frågan om vilken statlig aktör som är bäst lämpad att ingå överenskommelserna för statens räkning måste också övervägas. Under våra möten med utredningens intressenter har de flesta utgått från att uppgiften bör ankomma på Skogsstyrelsen. Mot bakgrund av vårt tidigare konstaterande om att avtalen endast torde komma att omfatta skogsbruksmark är Skogsstyrelsen också enligt vår mening den som lämpligast företräder staten i avtalen. Det är emellertid

viktigt att uppmärksamma att de mest svårbedömda frågeställningarna inte torde vara att värdera den markanvändning som på något sätt ska inskränkas, utan främst frågan om vilken icke ersättningsgrundande hänsyn till rennäringsen som bör anses gälla för området innan avtalet tecknas. Ersättningen med anledning av avtalet bör utgå från sådana hänsynstaganden som markägaren ska underkasta sig utöver vad som ändå krävs enligt skogsvårdslagen och rennäringslagen.

Skogsstyrelsen kan behöva förstärka sin kompetens i fråga om renskötselsen även för att göra de värderingar som krävs för att avtalen ska kunna ingås. Risker för att Skogsstyrelsen i egenskap av prövningsmyndighet enligt skogsvårdslagen påverkas av möjligheten att ingå renskogsavtal måste också beaktas. Bedömningarna av vad som kan tillåtas enligt skogsvårdslagens bestämmelser får inte påverkas av möjligheten att ingå avtal. Det bör därför inte vara samma personer inom myndigheten som handhar avtalen och ärenden enligt skogsvårdslagen. Denna risk kan vara eventuellt vara ett skäl att istället överväga länsstyrelserna som statens företrädare. De grundläggande och närmare principerna för avtalen bör i vart fall tas fram i samråd med både Sametinget och länsstyrelserna.

7.3.4 Avtalen

Även i detta sammanhang måste det uppmärksammas att rennäringsen både är ett enskilt och ett allmänt intresse. Enligt vår mening är det i detta sammanhang viktigt att det är klart uttalat att renskötseavtal endast ska kunna avse upprätthållandet och förbättrade förutsättningar för rennäringsen som allmänt intresse. Avsikten med detta är att upprätthålla en stringens och logik i avtalskonstruktionen som parallell till naturvårdsavtalen. Vi ser det också som en stor fara med en tillämpning av avtalen som bygger på mer kortsiktiga och tillfälliga överväganden än de som får antas gälla för bevakningen av allmänintresset.

Av det sagda följer inte att samebyarnas inflytande över avtalen på något sätt skulle vara begränsad. Som tidigare sagts skulle initiativen i de flesta fall komma från samebyn eller samebyn och markägaren gemensamt. De faktiska omständigheter som motiverar ett avtals tillkomst torde också i de flesta fall bäst kunna beskrivas av byn. Den statliga myndighetens uppgift blir i huvudsak att bedöma om de objektiva förutsättningarna för att träffa ett avtal föreligger

och att förhandla med markägaren om den ersättning som bör utgå. Samebyn bör också kunna initiera uppsägning av ett avtal om förhållandena ändras så att det inte längre behövs.

7.4 Förslag

Vi föreslår att en ändring görs i 7 kap. 3 § jordabalken, som möjliggör avtal om vad markägare ska tåla eller underlåta för att tillgodose behov från rennäringen enligt samma grundmodell som naturvårdsavtalen. Vi föreslår att avtalen ska benämnas renskogsavtal.

Enligt vår uppfattning kan renskogsavtalen inte antas få någon generell eller särskilt omfattande tillämpning. Detta utesluter dock inte att de skulle kunna vara ett användbart komplement till regelsystemet i övrigt i vissa speciella situationer. Som grundläggande förutsättning måste dock gälla att de endast ska komma till användning för att tillgodose vad som fordras för det allmänna intresset rennäringen. Det kan alltså aldrig vara fråga om att tillskapa eller utöka de civila rättigheterna till renskötsel. Avtalen ska heller inte användas för att lösa tvister om omfattningen av renskötselrätten på en viss plats eller i visst avseende.

Vi föreslår vidare att Skogsstyrelsen får ett regeringsuppdrag att under en försöksperiod på tre år pröva instrumentet renskötselavtal med en sammanlagd budget för 2010–2012 på 6 miljoner kronor. För att kunna teckna avtal med viss längd och årlig eller annan återkommande betalning är det också nödvändigt med ett ökat bemyndigande för att ikläda staten kostnader för perioden 2013 och framåt, förslagsvis på sammanlagt 25 miljoner kronor. Efter att erfarenheter vunnits från försöksverksamheten bör ett nytt ställningstagande ske om verksamhetens fortsatta inriktning och omfattning.

8 Konsekvenser

8.1 Förslaget om ändringar i skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen

8.1.1 Konsekvenser för myndigheter

Den myndighet som berörs mest av våra förslag är Skogsstyrelsen. Antalet avverkningstillstånd som prövas har som mest varit cirka 2 400 för hela landet under ett år (2006). Av dessa kommer merparten, dvs. alla avverkningar utom dem inom området för fjällnära skog att i stället hanteras som anmälningar. I det fjällnära området har antalet avverkningar varierat mellan cirka 120 och 220 årligen (2001–2002). Typiskt sett är ett anmälningssärende av betydligt enklare karaktär än ett tillståndsförfarande. I många fall behöver inget beslut fattas. Enligt de uppgifter vi fått från Skogsstyrelsen meddelas för närvarande tillstånd till avverkningar utan att kompletterande uppgifter krävs från sökanden i 75–95 % av alla ärenden. Det kan antas att motsvarande eller till och med en större andel av anmälningssärendena efter en första granskning inte kommer att behöva föranleda ytterligare åtgärder från myndighetens sida.

I princip ska Skogsstyrelsen redan idag utföra en granskning av en anmälningssavverkning i förhållande till kraven på hänsyn till rennäringen i 30 § skogsvårdslagen. Det har framgått av myndighetens uppgifter till oss att detta sker i mycket liten omfattning. Skogsstyrelsens prövning i tillståndssärenden har också varit föremål för domstolsprövning¹ och då befunnits inte ha uppfyllt lagens krav. På senare tid har Skogsstyrelsen aktivt arbetat med att komma till rätta med bristerna. De förslag vi lämnar när det gäller Skogsstyrelsens uppgifter att pröva avverkningar mot rennäringssintressena avser inte om och när det ska göras, utan endast i viss

¹ Länsrättens i Västerbottens län beslut den 12 oktober 2007, mål nr 946-07 m.fl.

utsträckning hur prövningen ska gå till. Vi bedömer vidare att våra förslag till ändrade förfaranderegler vid information till och eventuellt samråd med samebyarna inför en avverkningsanmälan, kraven på redovisning i anmälan om vilken hänsyn som ska tas till rennäringen och möjligheten att besluta om en särskild prövning med hänsyn till rennäringen och renskötselrätten ger Skogsstyrelsen bättre förutsättningar för en rationell, effektiv och tydlig prövning.

Avgifter tas inte ut i ärende om tillstånd till avverkning eller avverkningsanmälan. Vårt förslag innebär därmed inte några ändrade intäkter för staten.

Med undantag för den särskilda prövningen, som med vårt förslag blir möjligt i förhållande till rennäringen, innebär förslaget inte några nya uppgifter för Skogsstyrelsen. Vår bedömning är att den särskilda prövningen inte ska komma till stånd annat än i undantagsfall. Något ytterligare anslag till Skogsstyrelsen bör därför inte krävas för denna uppgift. Vi är däremot av uppfattningen att Skogsstyrelsens bedömning av de frågor som rör rennäringen – som allmänt intresse och av renskötselrätten – måste bli mer aktiv och tydligare. Vi bedömer att resurser får tillskapas genom omfördelning inom myndigheten inom ramen för myndighetens ramanslag.

Vi har föreslagit att det ska finnas krav på samråd med Sametinget när Skogsstyrelsen utarbetar sina föreskrifter då de gäller om hänsyn till allmänna intressen enligt 30 § SvL. Uppgiften för Sametinget att samråda torde även utan uttrycklig författningsreglering ligga inom ramen för deras nuvarande myndighetsuppgifter. Juridisk kompetens har tillförts Sametinget nyligen och myndigheten bör därmed ha de personella resurser som fordras för att fullgöra uppgiften.

När det gäller länsstyrelserna kommer innebörden av att tillståndsplikten upphör utanför det fjällnära skogsområdet innebära att behovet av snabba ställningstaganden gällande eventuella områdesskydd ökar. I vissa fall kommer något sådant ställningstagande överhuvudtaget inte vara möjligt på grund av att området som är föremål för avverkning är oinventerat och inventering inte kan ske på grund av säsong och den korta tid som står till förfogande. Såsom vi tidigare funnit är detta dock frågor som bör övervägas generellt för hela landet.

8.1.2 Konsekvenser för företag

Vårt förslag bygger på att både samebyarna och skogsbrukarna ska kunna göra rationaliseringsvinster genom ett tidigt och förtroendefullt samarbete. I de fall detta uppnås innebär förslaget en enkel och rationell administration för båda näringarna. I de fall det inte fungerar ska det enligt vårt förslag finnas en tydlig myndighetsroll för Skogsstyrelsen som på ett effektivt och kunnigt sätt har att avgöra olösta frågor. Det har inte varit möjligt att på alla punkter finna förslag som innebär lättnader i nuvarande regelverk med det bibehållna skydd för framförallt rennäringen som varit vår utgångspunkt. Vi menar dock att den sammantagna effekten av vårt förslag blir ett tydligare, enklare och mer ändamålsenligt förfarande än det nuvarande.

Vårt förslag innebär att kravet på tillstånd vid avverkningar inom ett område som omfattar totalt mer än 2 500 000 hektar produktiv skogsmark upphör och ersätts med en anmälningsskyldighet. Antalet avverkningar som inte kommer att kräva tillståndsansökan kan uppskattas till cirka 2000/år. Redan enligt de nu gällande reglerna är skillnaderna mellan vad skogsmarkens ägare måste redogöra för i en tillståndsansökan och i en anmälan i och för sig liten och skillnaden för skogsbrukaren blir främst den tidsmässiga, dvs. att avverkning i normalfallet kan genomföras sedan sex veckor gått efter det att anmälan lämnades in även om inget beslut från Skogsstyrelsen meddelats.

De justeringar av förfarandereglererna som vi föreslår kan med visst fog hävdas innebära krav på ytterligare administration för vissa skogsmarker, dvs. den mark som är belägen nedanför den nuvarande gränsen för svårföryngrad skog men inom renskötselområdet. Vi förutsätter dock att de minsta skogsmarkerna i normalfallet kommer undantas från kravet på information till samebyarna och det regelverk som följer av detta. Det innebär i sin tur att de förslag vi lämnar i praktiken medför att endast ett mindre antal kommer att behöva vidta ytterligare åtgärder utöver dem de gör idag inför en avverkning. De förfaranden som tillämpas frivilligt och inom ramen för FSC-certifieringen är betydligt mer långtgående än de förslag vi lämnar. Mot eventuella invändningar om tillkommande krav måste också vägas att tillståndskravet upphör helt utom för de fjällnära skogarna och att det förslag vi lämnar till informationsplikt till samebyarna i ett första skede dessutom innebär en viss förenkling i detta avseende i förhållande till nuva-

rande samrådsregler. Vi anser också att den modell vi föreslår med hänsynsredovisningen som en del i anmälan, möjligheten för Skogsstyrelsen att besluta om en särskild prövning i förhållande till rennäringsen och anmälningsförfarandet i stället för tillståndsprövningen ger en mer förutsebar, rättsäkrare och effektivare process för skogsföretagarna.

Avgifter tas inte ut i ärende om tillstånd till avverkning eller avverkningsanmälan. Vårt förslag innebär därmed inte några ändrade utgifter för skogsföretagen.

För rennäringsen innebär vårt förslag att de krav som gäller på hänsyn till näringen inom hela renskötselområdet tydliggörs. Möjligheterna till information och att kunna lämna synpunkter på planerade avverkningar ökar. Detta innebär i och för sig i motsvarande utsträckning större krav på aktiviteter från samebyarnas sida. Å andra sidan innebär den bristande information och de kunskapsbrister, som i viss utsträckning finns hos skogsnäringsen, sannolikt ett större problem för samebyarna.

8.2 Förslag till ändring i fastighetsförvaltningsförordningen

Av de 870 000 hektar produktiv skogsmark som förvaltas av Statens Fastighetsverk är 453 000 hektar skyddad som naturreservat och 121 000 hektar skyddas frivilligt av verket. Vi föreslår att fastighetsförvaltningsförordningen kompletteras med en ny bestämmelse som klargör att skogsbruk inte får bedrivas inom cirka 42 500 hektar som enligt Fastighetsverkets mening är lämpligt för skogsbruk, vilket innebär ett bortfall för verket på cirka 14 %. Vi har i utredningens slutskede utan framgång efterfrågat uppgifter från Fastighetsverket om vilka nettointäkter verket har från skogsbruket i norr. Det är dock tydligt att det rör sig om blygsamma siffror och från verkets sida framhåller man i stället verksamhetens betydelse ur ett samhällsperspektiv med möjlighet till arbetstillfällen och utkomster för entreprenörer och förädlingsindustrin. Det kan vidare ifrågasättas om det är rimligt att ett beräknat bortfall av förväntade avverkningsmöjligheter bör ligga till grund för ekonomiska ersättningsdiskussioner inom staten med tanke på att de berörda områdena utgör skogar där det inte tidigare bedrivits rationellt skogsbruk.

Vår bedömning är att det faktiska ekonomiska bortfall vårt förslag innebär för Statens Fastighetsverk inte är större än att det ska kunna hanteras inom ramen för verkets övriga verksamhet.

8.3 Förslag om ändring i Jordabalken – Renskogsavtal

8.3.1 Konsekvenser för myndigheter

Den myndighet som får till uppgift att hantera avtalen är enligt vårt förslag Skogsstyrelsen. Inom Skogsstyrelsen finns redan erfarenhet av naturvårdsavtal och därmed också en bra grund för att upprätta och sluta avtal gällande ”renskogar”. För att bedöma när avtalen ska vara aktuella fordras – utöver de skogliga kunskaper som myndigheten redan besitter – också kunskap om rennäringen. I viss utsträckning finns redan denna men vi anser att den behöver förstärkas. Detta gäller dock oavsett om renskogsavtalen införs eller inte.

8.3.2 Konsekvenser för företag

De föreslagna renskogsavtalen medför inte några krav eller lättnader vad gäller administrativ börda eller kostnader för vare sig skogsföretagen eller rennäringen. Eftersom det är fråga om avtal kommer det alltid vara upp till den enskilde skogsägaren att avgöra om det finns en önskan och anledning att diskutera ett avtalsförhållande. Syftet med avtalen är att skogsägaren ska få full ersättning för att denna/denne avstår från att göra något som annars skulle ha lett till en inkomst. De positiva konsekvenserna av avtalen är förstås att de är till nytta för rennäringen. Därtill kan de även medföra samarbetsmässiga och socialt positiva konsekvenser för båda näringarna.

8.3.3 Förslag till finansiering

Den kostnad som förslaget innebär utgörs av den ersättning som ska utgå om avtal träffas. Vårt förslag är en treårig försöksverksamhet med en budget för 2010–2012 på 6 miljoner kronor och ett utökat bemyndigande med 25 miljoner kronor från år 2013 och

framåt. Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2009 disponerar myndigheten på anslaget 1:2 Insatser för skogsbruket, anslagspost 2 Kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet 174,5 miljoner kronor. Vi bedömer att det i många fall som det blir aktuellt att ingå renskogsavtal kommer det även att finnas ett visst naturvårdsintresse gällande samma mark. Vi anser därför att det är rimligt att en del av de medel som avsätts för naturvårdsavtal även ska kunna nyttjas för att finansiera renskogsavtalen under försöksperioden.

Referenser

Offentliga tryck

Riksdagens protokoll 1990/91:40

Prop. 1978/79:110, *om riktlinjer för skogspolitiken, m.m.*

Prop. 1990/91:3, *om skogsbruket i fjällnära skogar.*

Prop. 1990/91:4, *om ändring i rennäringslagen (1971:437), m.m.*

Prop. 2007/08:108, *En skogspolitik i takt med tiden.*

SOU 2001:101, *En ny rennäringspolitik.*

SOU 2006:14, *Samernas sedvanemarkor.*

SOU 2007:60, *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter.*

Andra publikationer

Länsstyrelsen i Skåne län Skåne i utveckling 2002:11, *Övervakning av kustnära sanddyner*, Litteraturstudie och förslag till övervakningsprogram.

Naturvårdsverkets Rapport 5339, januari 2004, *Skyddsvärda statliga skogar och urskogsartade skogar*. Huvudrapport över uppdrag om naturvärdesbedömning av viss skog.

Naturvårdsverkets Rapport 5573, maj 2006, *Skyddsvärda statliga skogar – Samråd om områden på Statens fastighetsverks markinnehav i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län.*

Naturvårdsverkets Rapport 5737, *Vägledning för länsstyrelsernas arbete med naturvårdsavtal.*

af Petersens, F. (1932) *Skogshushållning*. Skrifter utgivna av de skånska hushållningssällskapen med anledning av deras hundraårsjubileum år 1914: X:1.

- Risinger, B. (1984) *Sanddyner i Malmöhus län*. Länsstyrelsen i Malmöhus län, Naturvårdsenheten Medd Nr 1984:1.
- Skogsstyrelsens utredningsrapport juni 1989, *Fjällnära skogar*.
- Skogsstyrelsens rapport den 19 oktober 2007, *Uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog*, bilaga 3 till detta betänkande.
- Skogsstyrelsen Meddelande 4 2007 *Fördjupad Utvärdering av Levande skogar*.
- Svensk FSC-standard för certifiering av skogsbruk, 2009 *Remission*.
- Svenska Naturskyddsföreningen, 1988, *Naturvårdsgräns- gräns för storskaligt skogsbruk i fjällnära skog*.
- Widmark, C, *Management of Multiple-Use Commons Focusing on Land Use for Forestry and Reindeer Husbandry in Northern Sweden*, 2009.

Domstolsavgöranden

- Hovrätten för Övre Norrland, RH 1990:18.
- Länsrättens i Västerbottens län beslut den 12 oktober 2007, mål nr 946-07 m.fl.
- Länsrättens i Västerbottens län beslut den 21 januari 2008, mål nr 2485-07.
- Länsrättens i Västerbottens län dom den 29 augusti 2008, mål nr 754-08 m.fl.
- Miljööverdomstolens beslut den 18 oktober 2007, mål nr. M 5074-07.

Kommittédirektiv



**Översyn av gränserna för svårföryngrad skog,
fjällnära skog och skyddsskog**

**Dir.
2008:98**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 augusti 2008.

Sammanfattning av uppdraget

I syfte att undersöka möjligheterna till regelförenkling för skogsbruket ska utredningen se över gränsen för svårföryngrad skog och regelverket kopplat till denna gräns. Utredningen ska även se över gränsen för fjällnära skog och regelverket kopplat till gränsen eftersom gränsen för svårföryngrad skog och gränsen för fjällnära skog har starka kopplingar till varandra. Översynen av dessa gränser ska göras med beaktande av andra regelverk som rör samverkan mellan skogsbruk, rennäring och andra näringar i den berörda regionen för att undvika eventuella negativa effekter i nämnda gränsområden vid ett eventuellt borttagande av gränsen för svårföryngrad skog. Utredningen bör fokusera på de värden som gränserna är tänkta att skydda samt gränsernas betydelse för samverkan mellan olika näringar. Avsikten med översynen är inte att sänka dagens ambitionsnivå avseende dessa värden. Utredaren ska även lämna förslag på hur gränsen för skyddsskog ska kunna avvecklas.

Utredaren ska även undersöka under vilka förutsättningar som staten ska kunna teckna s.k. renskötselavtal med markägare i områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2009.

Bakgrund

En skogspolitik i takt med tiden

I propositionen En skogspolitik i takt med tiden (prop. 2007/08:108) gör regeringen bedömningen att en översyn bör göras av gränserna för svårföryngrad skog, fjällnära skog och skyddsskog samt de regelverk som är kopplade till dessa gränser.

Skogsvårdslagen

I 15–17 §§ skogsvårdslagen (1979:429) (SVL) anges särskilda krav på skogsbruket i fjällnära och svårföryngrade områden. Regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter om att skog ska avsättas som svårföryngrad skog eller skyddsskog, om skogen är svår att föryngra på grund av dess ogynnsamma läge eller om skogen behövs som skydd mot sand- eller jordflykt eller för att förhindra att fjällgränsen flyttas ned (15 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar också föreskrifter om vilka delar av den svårföryngrade skogen som ska anses utgöra fjällnära skog. Gränserna för dessa områden anges i Skogsstyrelsens föreskrifter om svårföryngrad skog och skyddsskog respektive om gränserna för fjällnära skog (SKSFS 1983:1 respektive 1991:3). Gränsdragningen är sådan att hela det fjällnära området också ligger inom gränsen för svårföryngrad skog.

Enligt 16 § SVL krävs det tillstånd från Skogsstyrelsen för avverkning i svårföryngrad skog eller i skyddsskog. I 17 § SVL anges att ett sådant tillstånd inte får lämnas om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. När det gäller den fjällnära skogen anges det i 18 § SVL att tillstånd till avverkning inte får lämnas om den är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller för kulturmiljövärden. I 19 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) SVF anges att Skogsstyrelsen kan genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga. I 20–23 §§ SVF anges ytterligare krav på brukandet av fjällnära skog. Det gäller exempelvis hyggesstorlek, hyggesutläggning, villkor om föryngringsmetod och markberedningsbegränsningar m.m.

Enligt 21 § SVL ska sökanden i samband med en ansökan om tillstånd till avverkning enligt 16 § SVL, redovisa vad han eller hon avser göra för att tillgodose rennäringens intressen.

Motiv till de särskilda bestämmelserna

Bestämmelsen om att avverkning inte får ske utan tillstånd är ett uttryck för att en viss försiktighet ska gälla i samband med exploatering av skogen. För svårföryngrad skog handlar det om att trygga återväxten i ogynnsamma lägen eller om att förhindra att fjällgränsen flyttas ned. För skyddsskogar är motivet att motverka eller förhindra sand- eller jordflykt. Delar av den svårföryngrade skogen i norra Sverige omfattas av begreppet fjällnära skog. Som namnet antyder är detta områden inom det svårföryngrade området som ligger närmare fjällen. Utöver de grundläggande regler som gäller för all svårföryngrad skog finns här ytterligare regler om hur skogsbruk får bedrivas.

Samverkan mellan skogsbruk och rennäring

Regler om att skogsbruket ska ta hänsyn till renskötseln och rennäringens intressen finns i 20–21 §§ SVL. Det handlar om att bereda berörd sameby tillfälle till samråd innan avverkning sker i ett område där renskötsel får bedrivas under hela året enligt rennärlagen (1971:437), dvs. renskötselns året-runt-marker. Reglerna handlar vidare om att sökanden vid ansökan om avverkning ska ange vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen. Slutligen regleras i vilka fall som tillstånd till avverkning inte får lämnas och om vilken hänsyn som ska tas till rennäringen när Skogsstyrelsen lämnar tillstånd till avverkning.

Under åren 2002–2007 har s.k. renbruksplaner upprättats i några samebyar i samverkan med Skogsstyrelsen. Planerna tydliggör vilka områden som är särskilt viktiga för rennäringen. Tillsammans med skogsägarnas skogsbruksplaner kan renbruksplanerna utgöra ett bra verktyg för samverkan mellan rennäring och skogsbruk. Under år 2008 har Skogsstyrelsen fått ytterligare resurser för att i samråd med Sametinget arbeta vidare med att upprätta renbruksplaner.

Gränsen för svårföryngrad skog

Regeringen gav i juli 2007 Skogsstyrelsen i uppdrag att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog (Jo2007/2288). Det var i första hand ett uppdrag inom ramen för regeringens regelförenklingsarbete med målet att företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk ska minska med minst 25 procent till år 2010.

Skogsstyrelsen konstaterar i sin redovisning (19 oktober 2007, dnr 2007/5093) att ett borttagande av gränsen för svår- föryngrad skog medför konsekvenser såväl för skogsbruket och rennäringen som för natur- och kulturmiljövården. Gränsens ursprungliga syfte var att förhindra att återväxten efter en ovarsam avverkning blir undermålig. Skogsstyrelsen anser att detta syfte i viss mån har spelat ut sin roll eftersom det i dag finns tillgång till bättre plantmaterial, säkrare föryngrings-metoder samtidigt som lönsamheten har ökat i skogsbruket. En avveckling av gränsen för svårföryngrad skog underlättar enligt Skogsstyrelsen sannolikt skogsbrukets administration vid avverkning samtidigt som konsekvenserna för att trygga återväxten är hanterbara. Konsekvenserna för natur- och kulturmiljövårdens intressen bedöms vara små i norra Sverige medan en viss risk för försämrade hänsyn befaras för Gotland och Öland. Följderna för skogens sociala värden bedöms bli begränsade. Skogsstyrelsen anser däremot att konsekvenserna för rennäringen blir påtagliga om inte åtgärder vidtas för att lindra de olägenheter som uppkommer.

Sammantaget bedömer Skogsstyrelsen att en omreglering eller borttagande av gränsen för svårföryngrad skog kan medföra positiva effekter för skogsbruket genom en ökad produktion i vissa områden inom den nuvarande gränsen och genom en minskad administration. De positiva effekterna ska dock vägas mot de nackdelar som ett borttagande eller en omreglering av gränsen innebär.

Gränsen för fjällnära skog

Bestämmelserna om gränsen för fjällnära skog och om skogsbruket i de fjällnära skogarna tillkom relativt sent, år 1991. Gränsen för fjällnära skog får enligt Skogsstyrelsen anses vara en bra och relevant avvägning mellan produktions- och miljöintressen. Behovet av en översyn av regelverket för de fjällnära skogarna är därmed mindre

än för svårföryngrad skog. Regeringen anser dock att det i samband med en översyn av gränsen för svårföryngrad skog är lämpligt att även se över gränsen för fjällnära skog. Det finns starka samband mellan gränserna och regelverken.

Gränsen för skyddsskog

I samband med översynen av skogspolitiken år 2004 pekade dåvarande Skogsvårdsstyrelsen på behovet av en översyn av gränsen för skyddsskog. Genom att bruksformerna har ändrats och igenplantering skett av nedlagd jordbruksmark kan nuvarande gräns avvecklas utan att syftet med gränsen äventyras.

Klimat- och sårbarhetsutredningen

Klimat- och sårbarhetsutredningen (M 2005:03) diskuterar i betänkandet (SOU 2007:60) Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter, de förändringar och anpassningsbehov som ett förändrat klimat innebär för bl.a. de areella näringarna. Utredningen bedömer bl.a. att konsekvenserna för skogsbruket blir betydande och att förutsättningarna för att bedriva rennäring i Sverige allvarligt påverkas av klimatförändringarna.

Utredningen föreslår ett antal åtgärder för att minska intressekonflikterna mellan olika näringar i fjällen samtidigt som skogsbruket kan utnyttja en ökad produktionspotential.

En ny rennäringspolitik

Rennäringspolitiska kommittén (Jo 1998:03) föreslår i betänkandet En ny rennäringspolitik (SOU 2001:101) att det bör övervägas om staten ska kunna sluta renskötselavtal med markägare på områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln och som därför behöver ett särskilt skydd. Avtalen är en motsvarighet till de naturvårdsavtal som staten tecknar med markägare om naturvården i ett område. Syftet med renskötselavtalen är att tillgodose det allmänna intresset av att skydda områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln. Avtalen innebär att markägaren åtar sig längre gående begränsningar i sin markanvändning än de allmänna hänsyn som krävs enligt rennäringslagen (1971:437) och SVL. Det kan exempel-

vis röra sig om att i skogsbruket helt avstå från markberedning, att tillämpa särskilda avverkningsmetoder eller att helt avstå från att avverka skog. Förutsättningen för avtalen är att berörd sameby lämnar sitt godkännande till överenskommelsen.

Kommittén lämnar inte något författningsförslag när det gäller renskötselavtal och har heller inte närmare analyserat under vilka villkor som avtal får slutas eller vilka kostnader som förslaget medför.

Kommittén redovisar slutligen hur en samverkan mellan skogsbruket och rennäringen kan utvecklas samt vilken hänsyn som olika näringar bör ta till rennäringen.

Uppdraget

Gränserna för skyddsskog, svåröfynggrad skog och fjällnära skog

Utredaren ska se över gränsdragningen och regelverket som gäller för svåröfynggrad skog och fjällnära skog. Utredaren ska beakta andra relevanta bestämmelser som rör samverkan mellan skogsbruket och rennäringen och andra berörda näringar i regionen samt bestämmelser om den hänsyn skogsbruket ska ta till natur- och kulturmiljövärden. Syftet med översynen är att åstadkomma en förenklad administration för skogsbruket med avseende på krav på ansökan om tillstånd för avverkning av skog. Översynen bör fokusera på de värden som gränserna är tänkta att skydda samt deras betydelse för samverkan mellan olika näringar. Översynen ska utgå från dagens ambitionsnivå i fråga om hänsyn till de värden som gränserna ska skydda, i synnerhet fjällskogarnas unika naturvärden, så som t.ex. våtmarker och skogs- och myrmosaiker.

Utredaren ska lämna förslag till hur en förenkling kan uppnås och genomföras med en bibehållen ambitionsnivå avseende bevarandet av natur- och kulturmiljövärden och på vilket sätt hänsyn tas till rennäringen och andra berörda näringar så att man undviker olägenheter för dessa. Utredaren ska beakta Klimat- och sårbarhetsutredningens och Rennäringspolitiska kommitténs förslag. Arbetet ska ske i samråd med berörda myndigheter och övriga intressenter.

Utredaren ska lämna förslag på hur gränsen för skyddsskog kan avvecklas.

Renskötselavtal

Utredaren ska undersöka möjligheten att införa renskötselavtal. En analys ska göras av vilka krav på ett område och dess betydelse för renskötseln som bör vara uppställda för att avtal ska få slutas. Det ska beaktas att rennäringen är såväl ett allmänt intresse som ett näringsintresse. Om utredaren finner att renskötselavtal bör införas ska förslag lämnas till finansiering och till de författningsändringar som krävs.

Arbetsformer

Under arbetet ska utredaren samråda med Skogsstyrelsen, Sameetinget och andra berörda myndigheter. Utredaren ska samråda med Glesbygdsverket i relevanta delar av myndighetens uppdrag om fjällanpassad planering. Samråd ska även ske med andra berörda organisationer och intressenter.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Jordbruksdepartementet) senast den 31 mars 2009.

För de av utredningens förslag som påverkar lagstiftning ska författningsförslag lämnas. Utredaren ska redogöra för vilka konsekvenser utredningens förslag kan få för myndigheter och företag. Om förslagen påverkar kostnader för staten, landstingen, kommunerna och privata aktörer ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering av dessa. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474). Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska användas för att belysa konsekvenserna för företag.

(Jordbruksdepartementet)

Gränsskogsutredningens kontakter

Utredningen har haft ett eller flera direkta möten med de flesta som nämns i listan. Därutöver har synpunkter och diskussioner skett via telefon och e-post.

Myndigheter

- Jordbruksdepartementet
- Miljödepartementet
- Glesbygdsverket
- Naturvårdsverket
- Riksantikvarieämbetet
- Sametinget
- Skogsstyrelsen
- Statens fastighetsverk
- Statens jordbruksverk
- Länsstyrelsen i Gotlands län
- Länsstyrelsen i Norrbottens län
- Länsstyrelsen Skåne län
- Kristianstads kommun

Organisationer/företag

- Holmen AB
- Lantbrukarnas riksförbund, LRF
- LRF Skogsägarna
- Norra skogsägarna
- Norrskog

- SCA
- Skogsindustrierna
- Skogsägarnas inlandsråd
- Sveaskog AB
- Svenska Naturskyddsföreningen, SNF
- Svenska Samernas riksförbund, SSR
- Tärna-Stensele och Sorsele Allmänningsskogar
- Världsnaturfonden, WWF

Övrigt

Utredning har närvarit vid sammankomster med följande sammansatta organ:

- Centrala Samrådsgruppen Skogsbruk - Rennäring
- Fjälldelegationen
- Skogsstyrelsens Nationella sektorsråd för skogliga frågor
- Naturskyddsföreningens skogsnätverk

Utredningen har anordnat ett seminarium/hearing i Jokkmokk den 5 februari 2009.



RAPPORT

Datum

2007-10-19

Diariernr

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 rennäringen	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 skogsvårnygrade 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 skogsvårdslagen *”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 gränsbestämde 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 svårföryngrad 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 återväxtpöjligheten 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

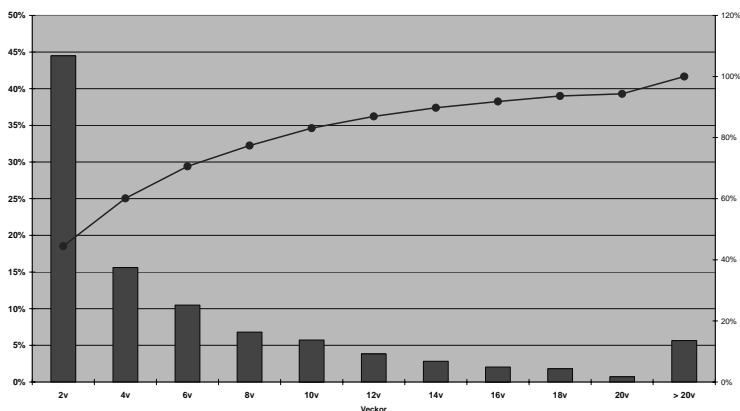
Handläggningstider för ansökan om tillstånd till avverkning

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

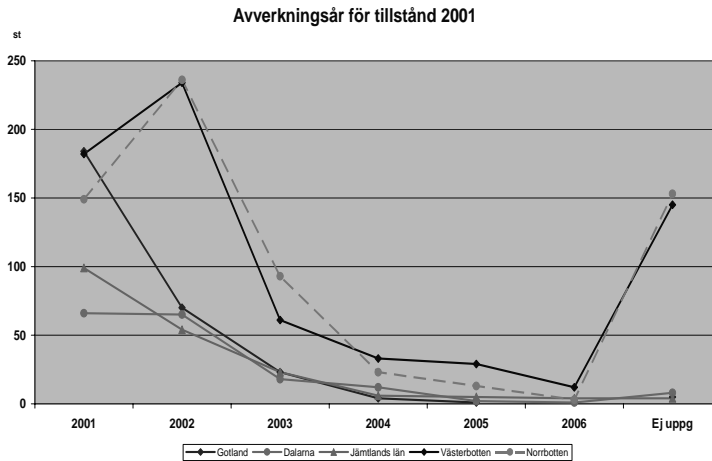


I vilken takt utnyttjas avverkningstillstånden

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: 170		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 svårföryngrad skog.

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.

Andra regler i skogsvårdslagen som innehåller kopplingar till en avveckling av gränsen för svårföryngrad 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 svårföryngrad 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 svårföryngrad skog jämfört med övrig del av skogsmarken

Tillståndets innebörd och innehåll

Skogsstyrelsens formella prövning av en ansökan om tillstånd till avverkning i svårföryngrad 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, nordsluttning 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 bruksformer, igenplantering av nedlagd jordbruksmark ansåg man att nuvarande gränser kunde ändras utan att äventyra syftet.

Om gränsen för svårförnygrad 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 svårförnygrade området kopplas till att istället gälla inom området för fjällnära skog. Bedömningen utgår vidare från att skyddsskogsbestämmelserna kvarstår oförändrade.

Lagtekniska konsekvenser

Om gränsen för svårförnygrad skog tas bort måste förändringar göras i skogsvårdslagen, skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter till lagen. För det första får det som rör svårförnygrad 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 svårförnygrad 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 svårförnygrad 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 svårförnygrad 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 skogsvårdslagens 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 skogmark, 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 svårföryngrad 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 svårföryngrade 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 svårföryngrad 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 svårföryngrade 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 bruksenheter 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 svårföryngrad 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 svårföryngrade 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 svårföryngrade 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 svårföryngrad skog i N Sverige*". Föreskrifterna skulle här ändras genom att ändra texten från *svårföryngrad* 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 svårföryngrade 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 svårföryngrade 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).

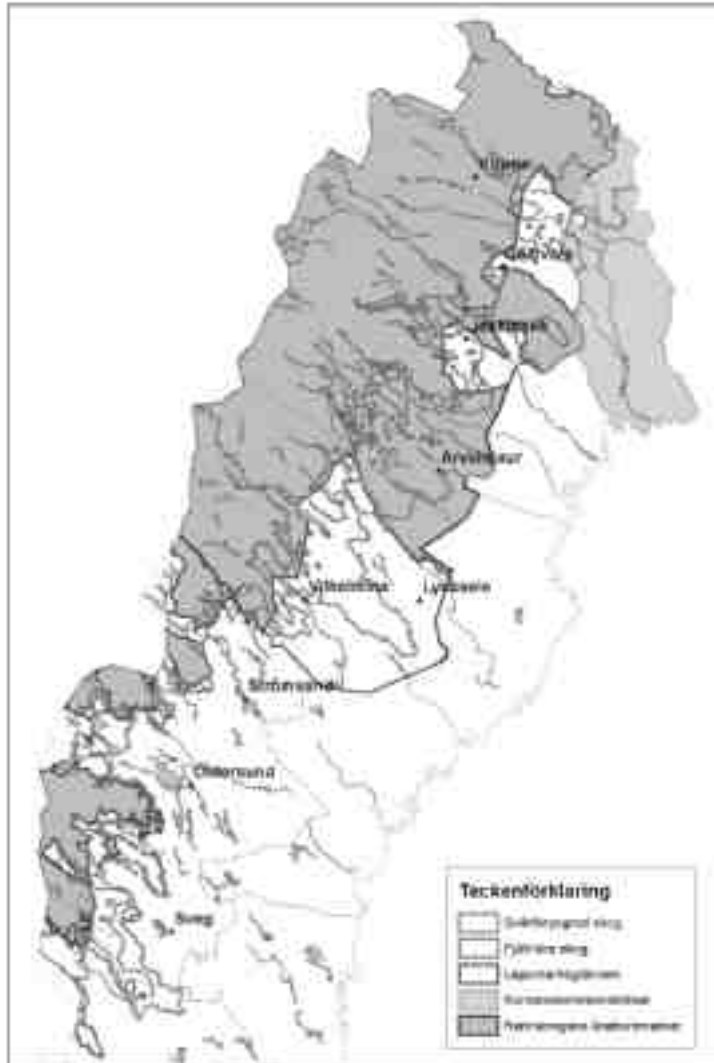
Reglerna i 21 § lagen skulle kunna ändras så att det blir obligatoriskt för Skogsstyrelsen att besluta om förbud för en tilltänt anmäld avverkning om den skulle medföra sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas eller omöjliggör sedvanlig samling och 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 rennärningen 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 rennärningen av en avveckling bör övervägas noga, inte minst på grund av att civilrättsliga aspekter utöver det allmänna intresset av hänsyn till rennärningens intressen berörs.
- Det bör införas krav på redovisning av vad man avser göra för att tillgodose rennärningens 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 rennärningens 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 rennärningen blir påtagliga om inte åtgärder vidtas för att lindra den olägenhet som uppkommer. Om skogsbruket måste redovisa hänsyn till rennärningens 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

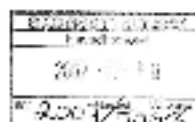
- 1 Regeringsuppdraget
- 2 Berört regelverk i skogsvårdslag, förordning och föreskrifter till lagen



Jordbruksdepartementet

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

Skogsstyrelsen
S-31 55 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 § skogsvärdslagen finns bestämmelser om svårförnyad skog, skyddsskog och fjällräddskog. Gränserna för dessa skogsbegrepp finns reglerade i Skogsförordningarna SKSFS 1903:1 och SKSFS 1904:1. Där saknas redovisning av kriterier för hur gränserna ska dras.

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

Om gränsen för svårförnyad skog avskräfs kan de ca 2 000 anmätning av svår förnyad skog som avskräfs inkommande med svår förnyad skog utföras elektroniskt i stället för som nu i pappersform. Enligt Skogsstyrelsens uppskattning innebär detta en tidsbesparing för skogsägarna på 20-40 % för dessa ändring. Skogsstyrelsen bör även beakta grundläggande redovisning av alla konsekvenser av avskräfning av gränser för svår förnyad skog för de skyddsintiden som avses i reglementeringen liksom de administrativa konsekvenser som förändringen skulle innebära för de skulda skogsägare.

Skogsstyrelsen
S-31 55 Jonköping
Jordbruksdepartementet

Skogsstyrelsen
S-31 55 Jonköping
Telefon 0320 34400
Telefax 0320 34400

Skogsstyrelsen
S-31 55 Jonköping
Telefon 0320 34400
Telefax 0320 34400

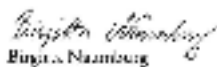
2

Uppdraget är en del i arbetet för att uppnå regeringens mål om ökad
 godsadministrativa insatser till följande statliga regelverk: skattemått,
 miljölag 2009: 229.

På regeringens vägnar



Peter Eriksson



Bengt Nånberg

Kopier till

Samrådsnämningen
 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 rennäringsen 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 rennäringsen

I ansökan om tillstånd enligt 16 § till avverkning skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose rennäringsens 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 rennäringsens 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 rennäringsens 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 rennäringsen

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 rennäringsen. 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 rennäringsen 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)

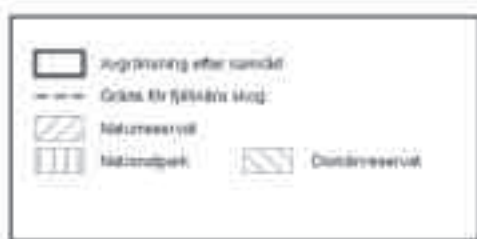
Tabell 1. Lägsta antal huvudplantor som skall finnas per hektar vid senaste tidpunkt för hjälplantering.

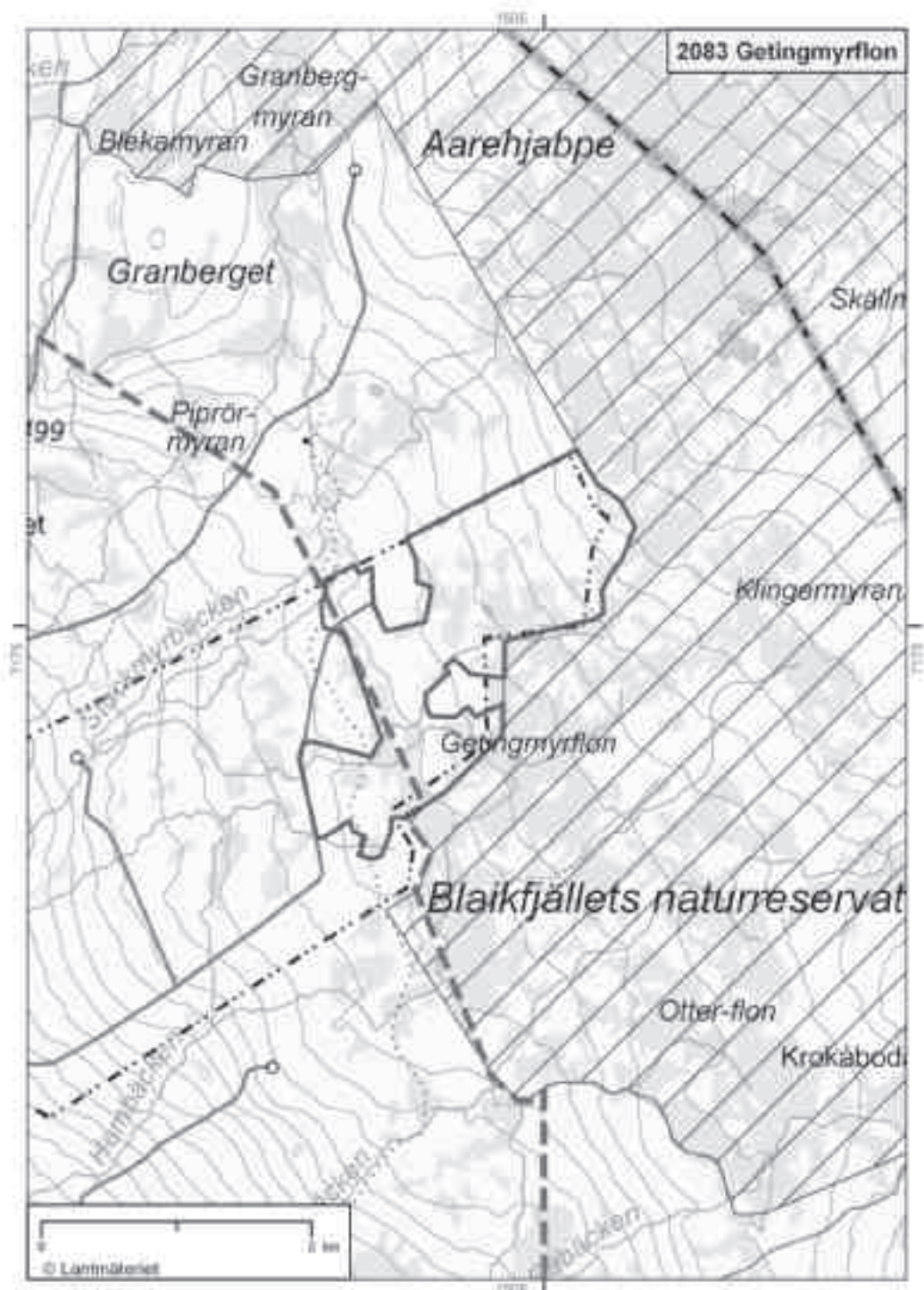
	Ståndorts- index H100	Stamantal/hektar	
		i allmänhet	i svårföryngrad skog i norra Sverige
Tallskog^{*)}	T28+	2 300	1 800
	T24	2 000	1 600
	T20	1 700	1 300
	T16	1 300	1 000
	T12	1 100	900
Granskog	G36+	2 300	-
	G32	2 000	1 600
	G28	1 800	1 400
	G24	1 500	1 200
	G20	1 100	900
	G16	900	700
Björkskog	Alla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

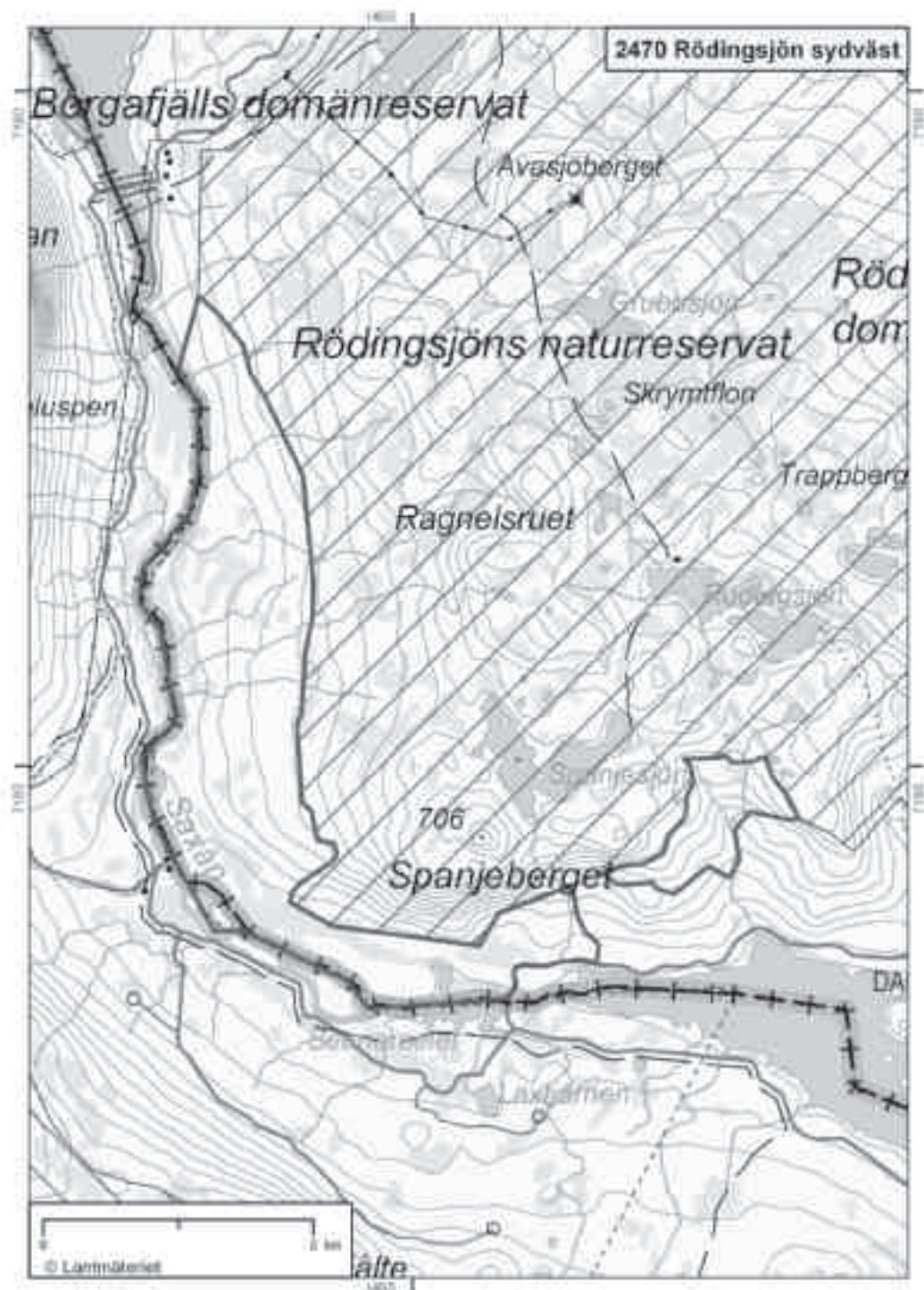
^{*)} Gäller även contorttall

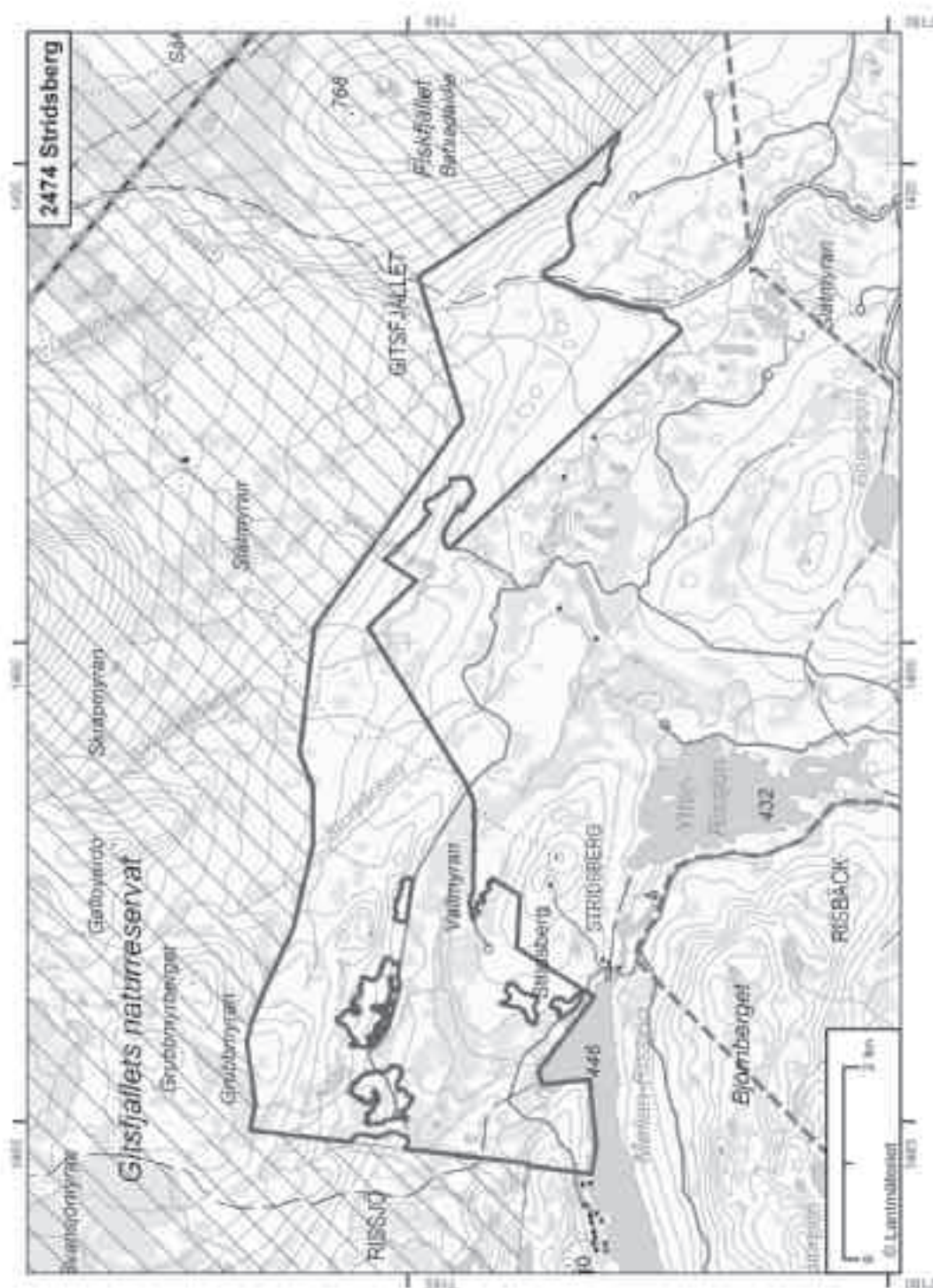
Bilaga xx till Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

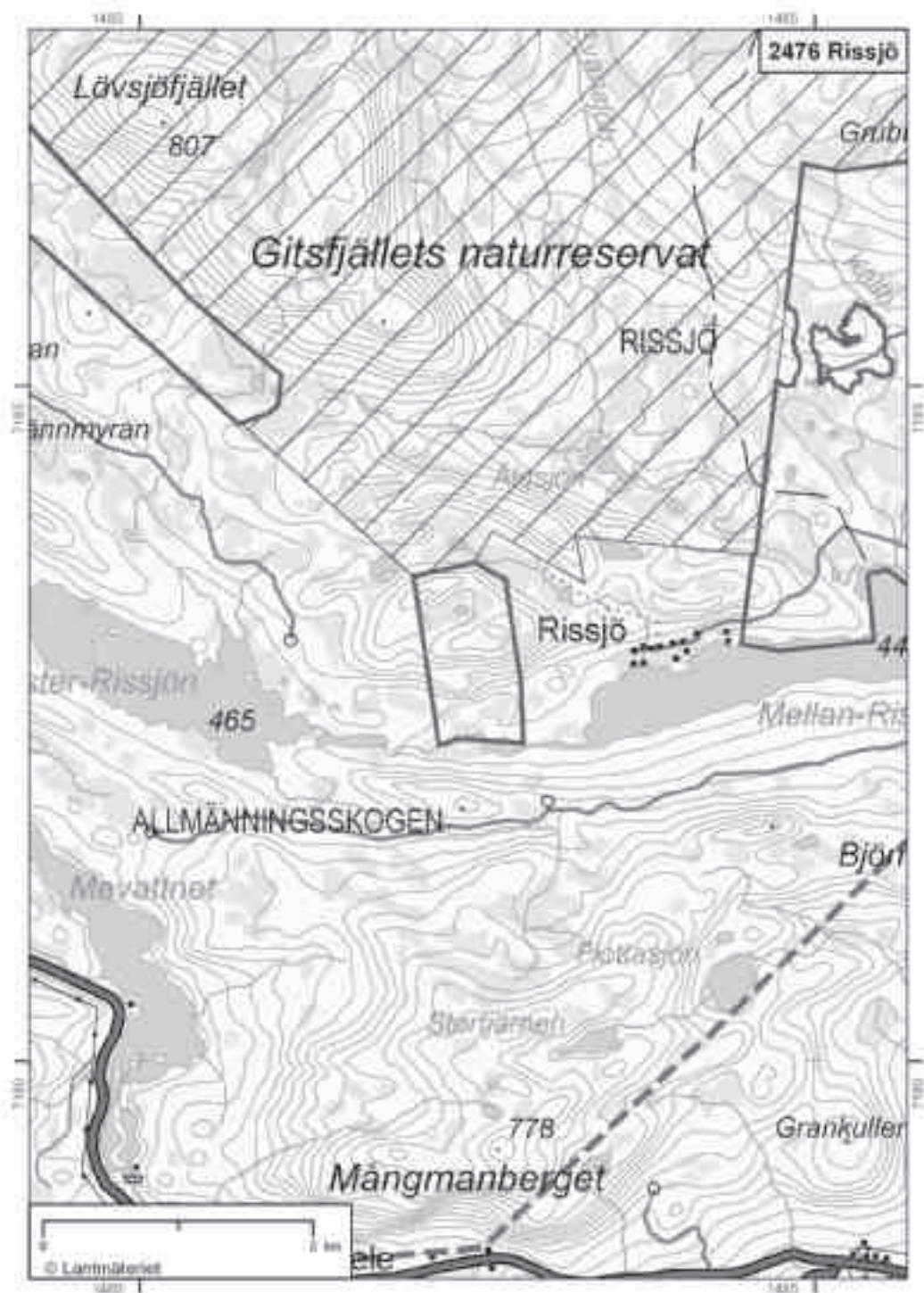
För samtliga kartor gäller följande teckenförklaringar:

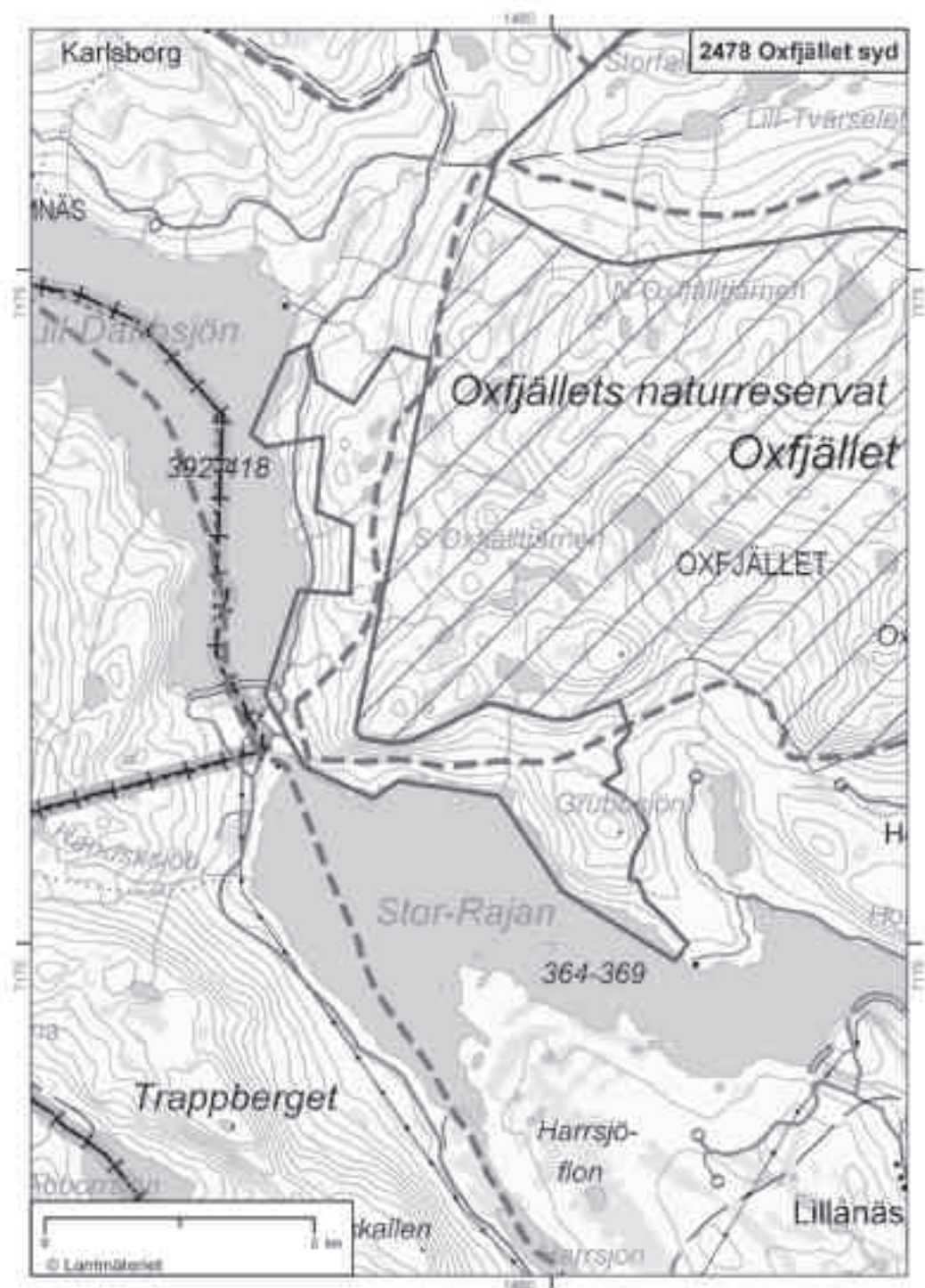


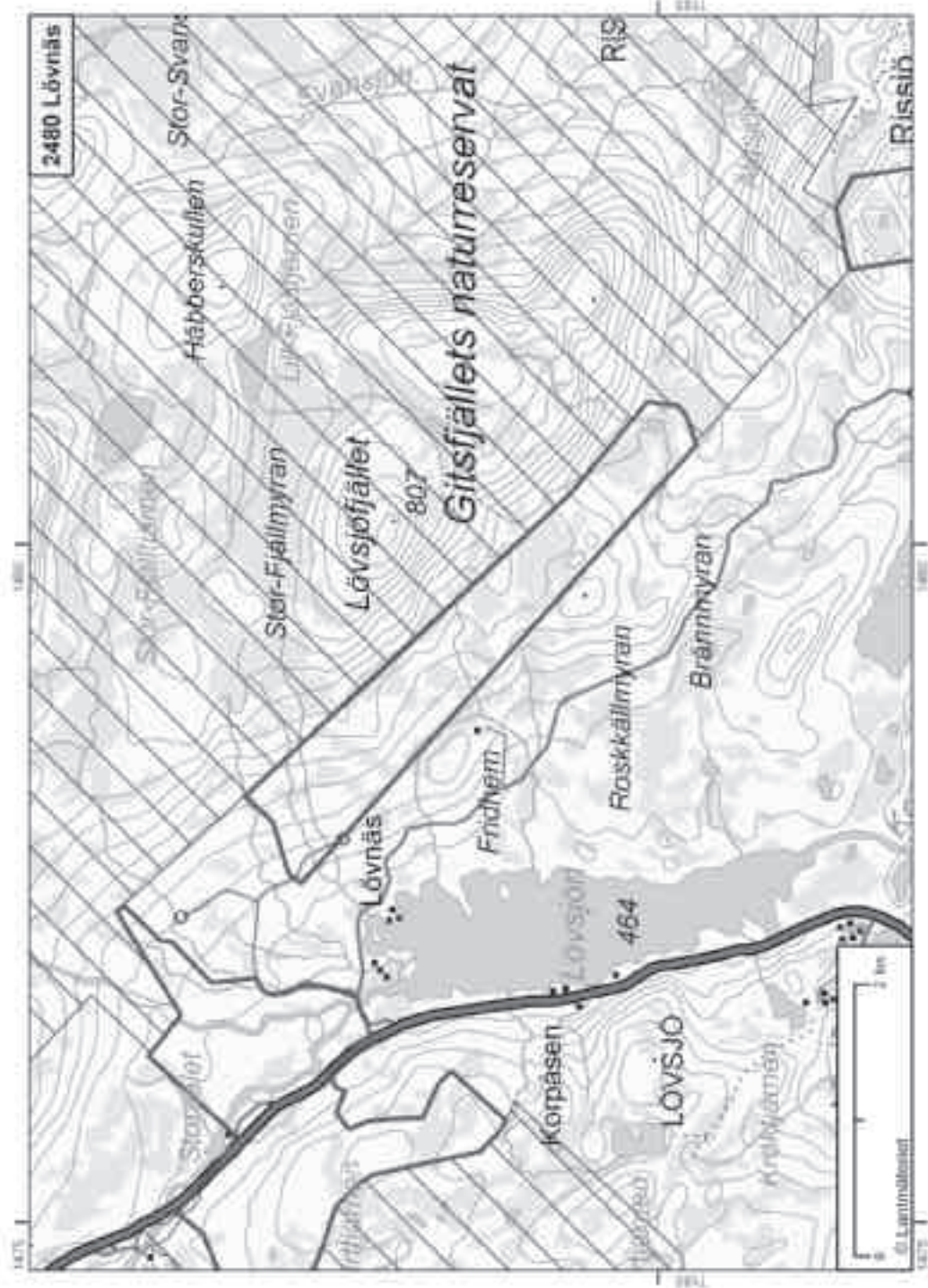


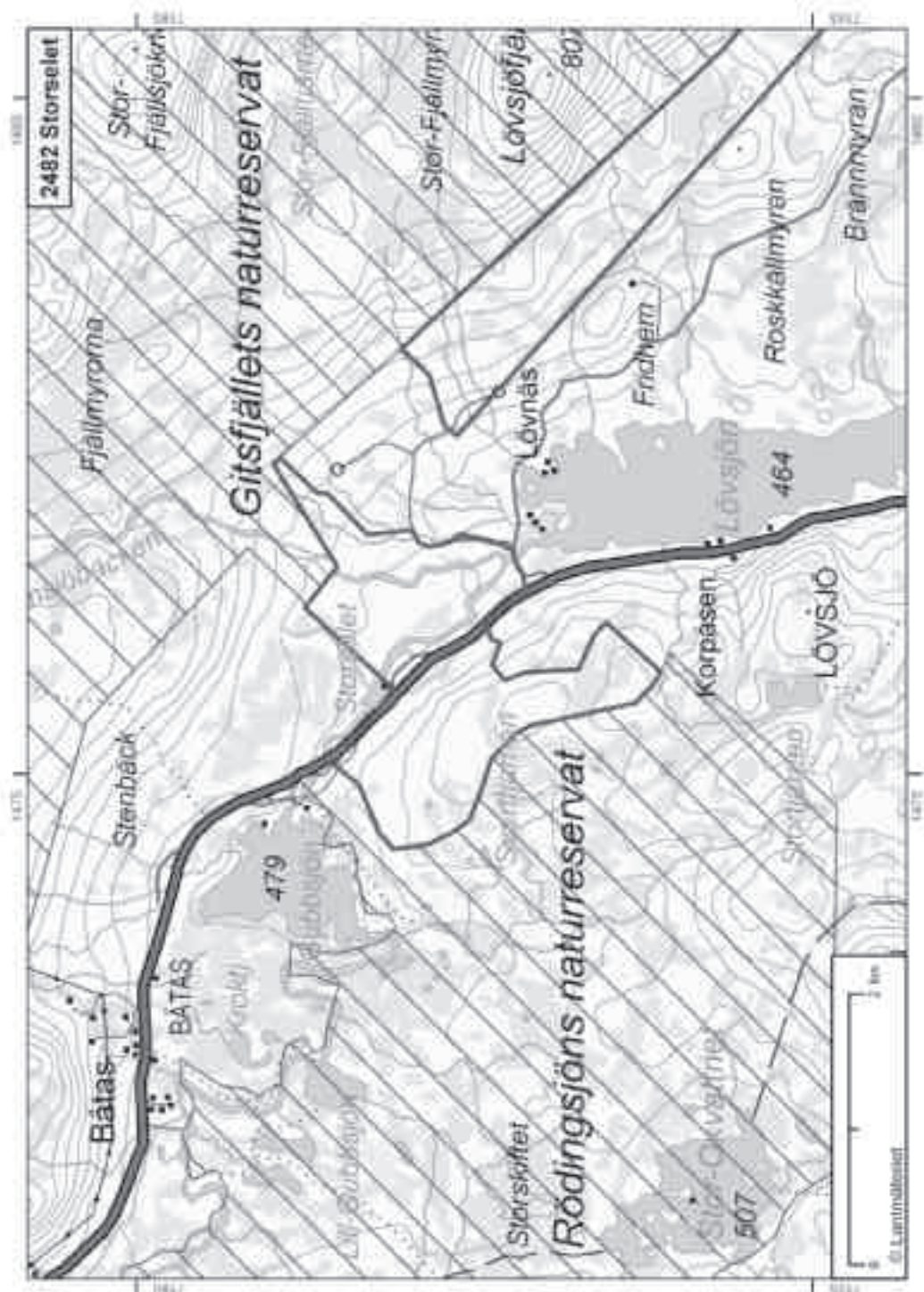


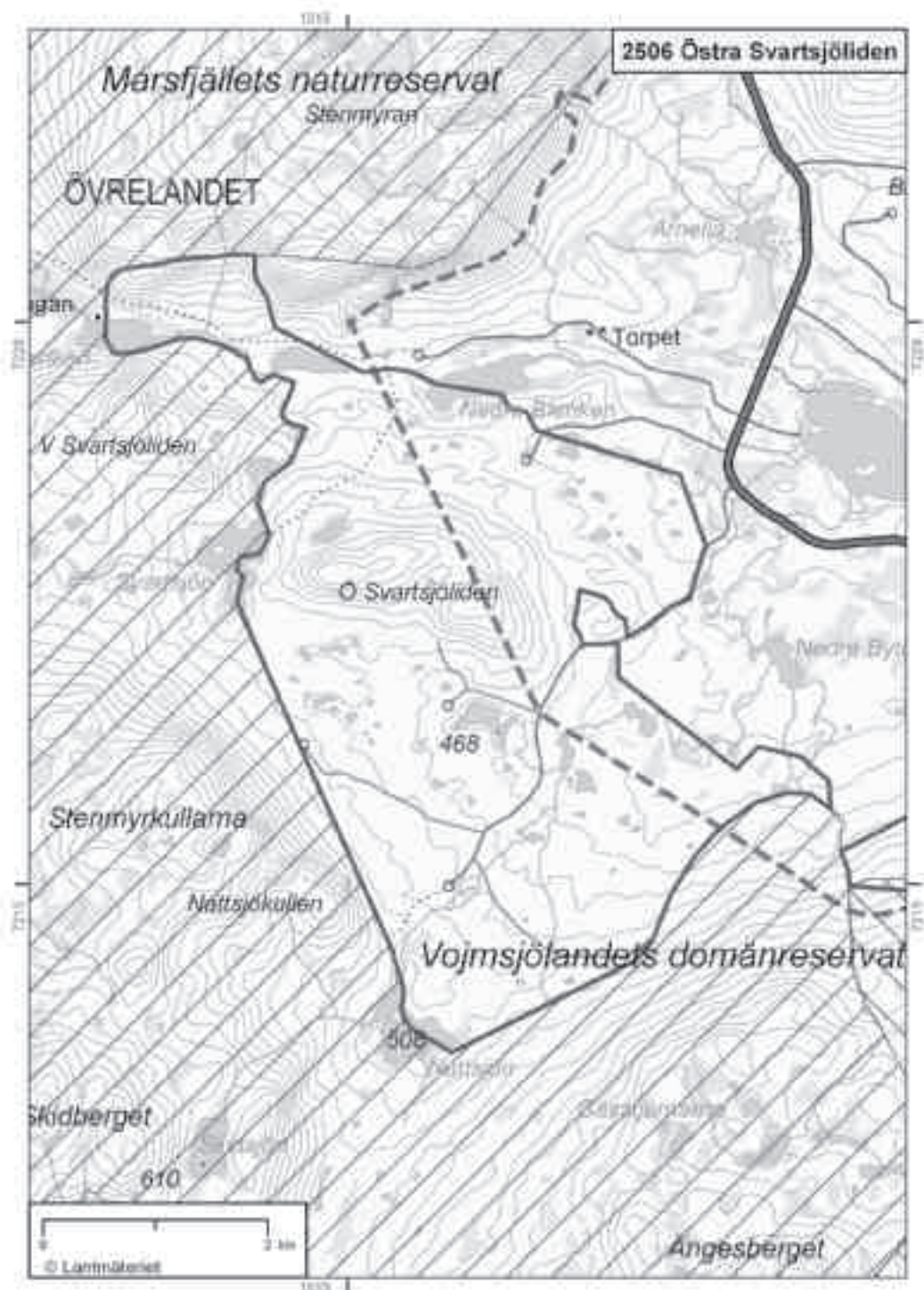


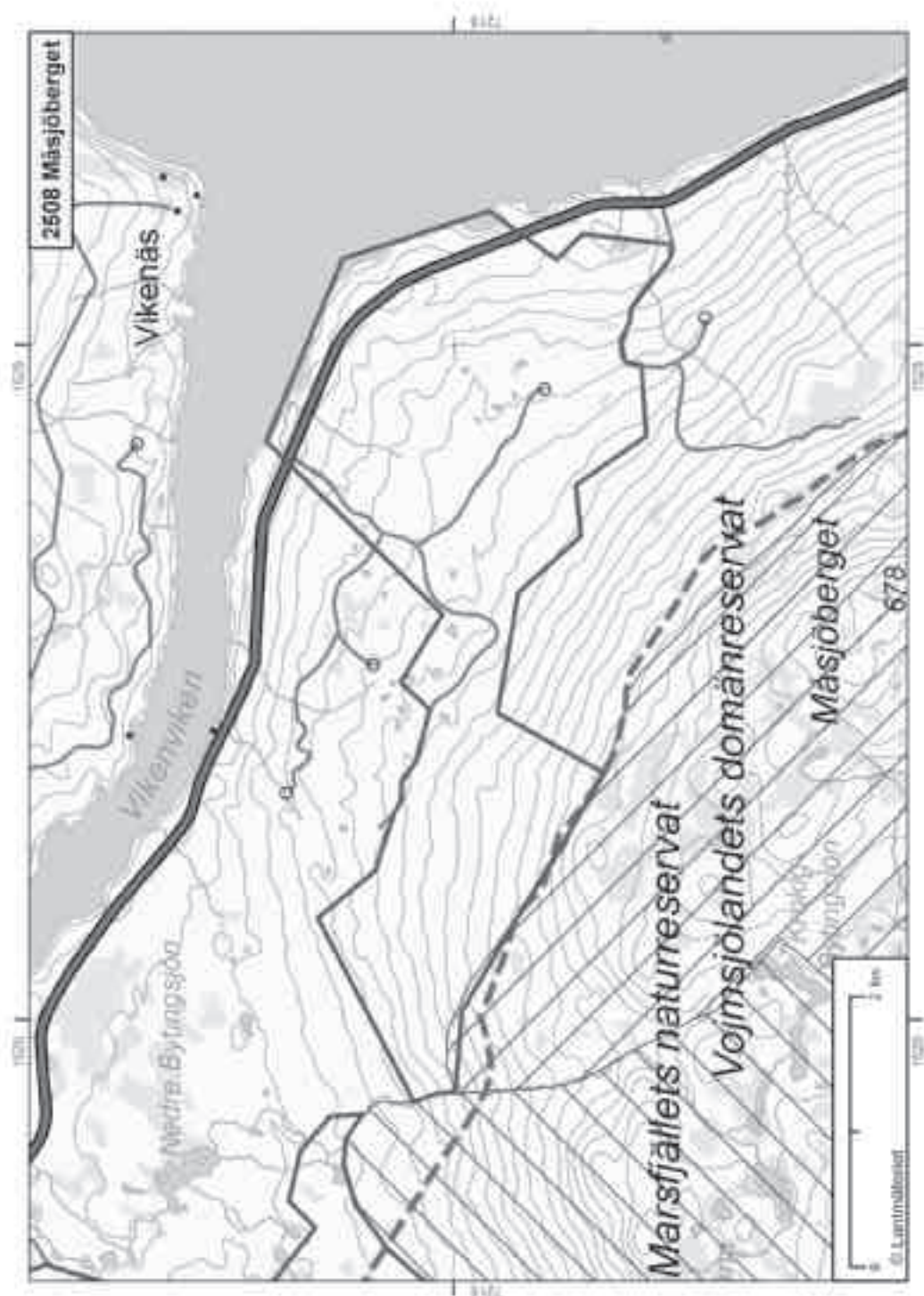


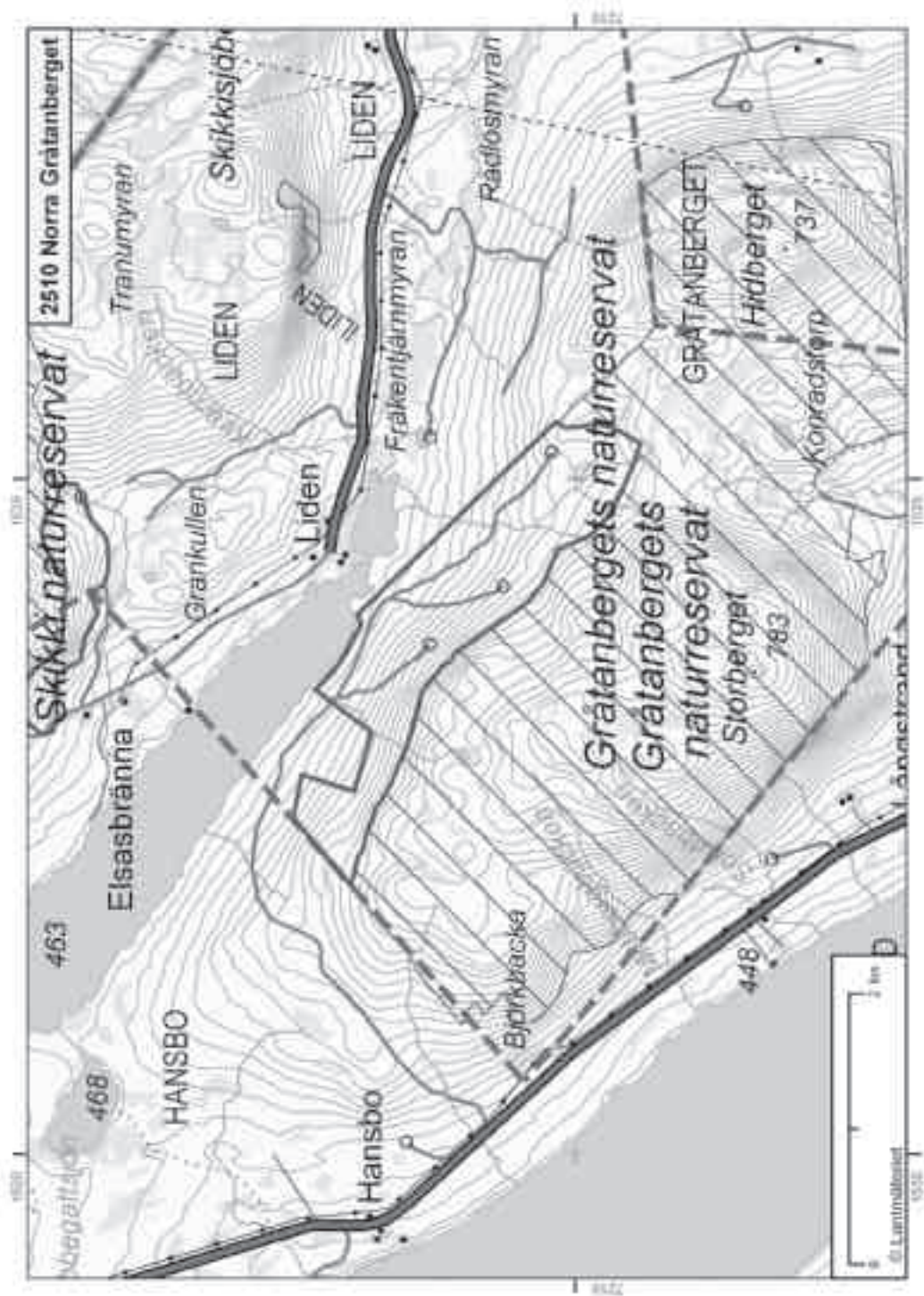




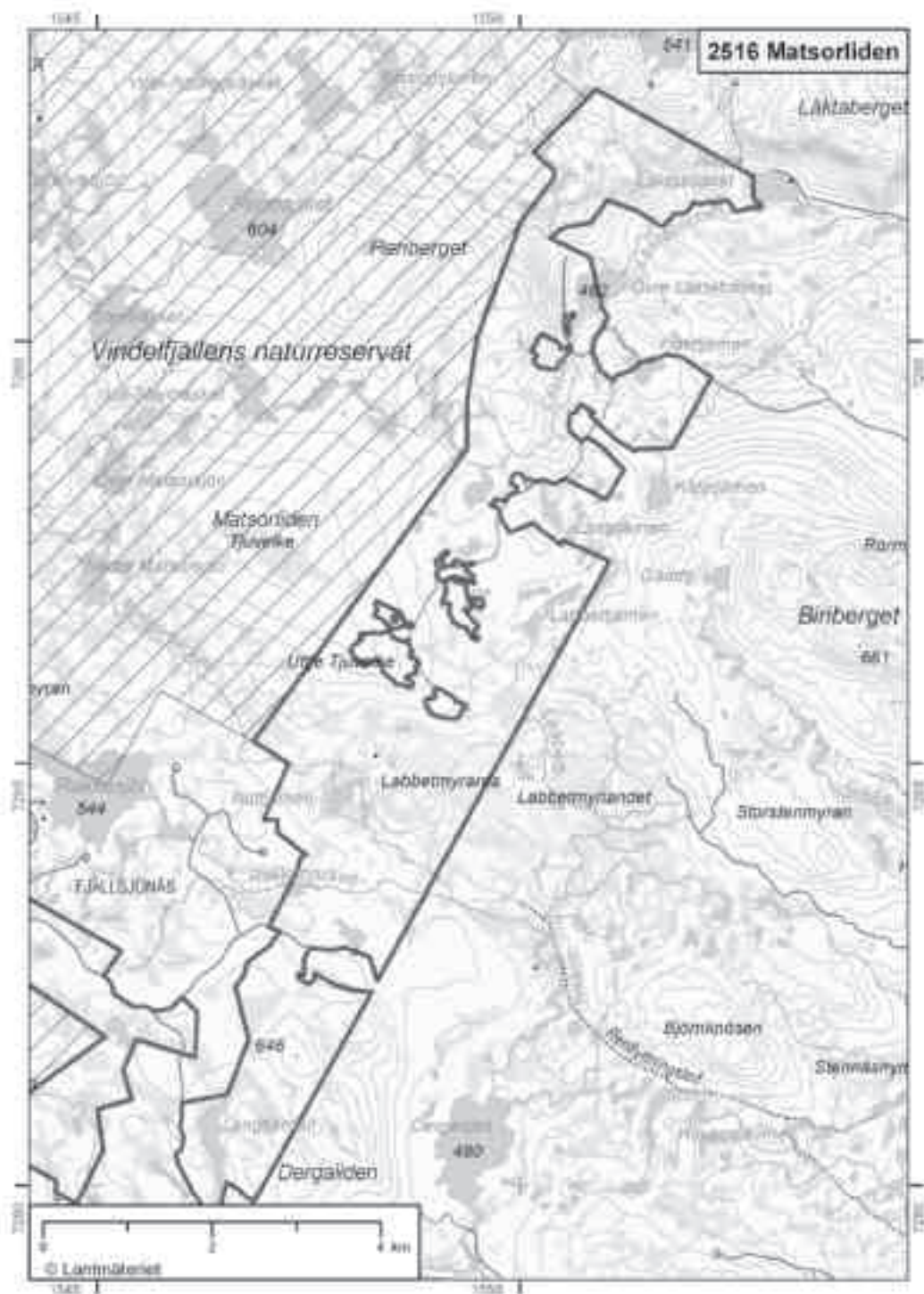


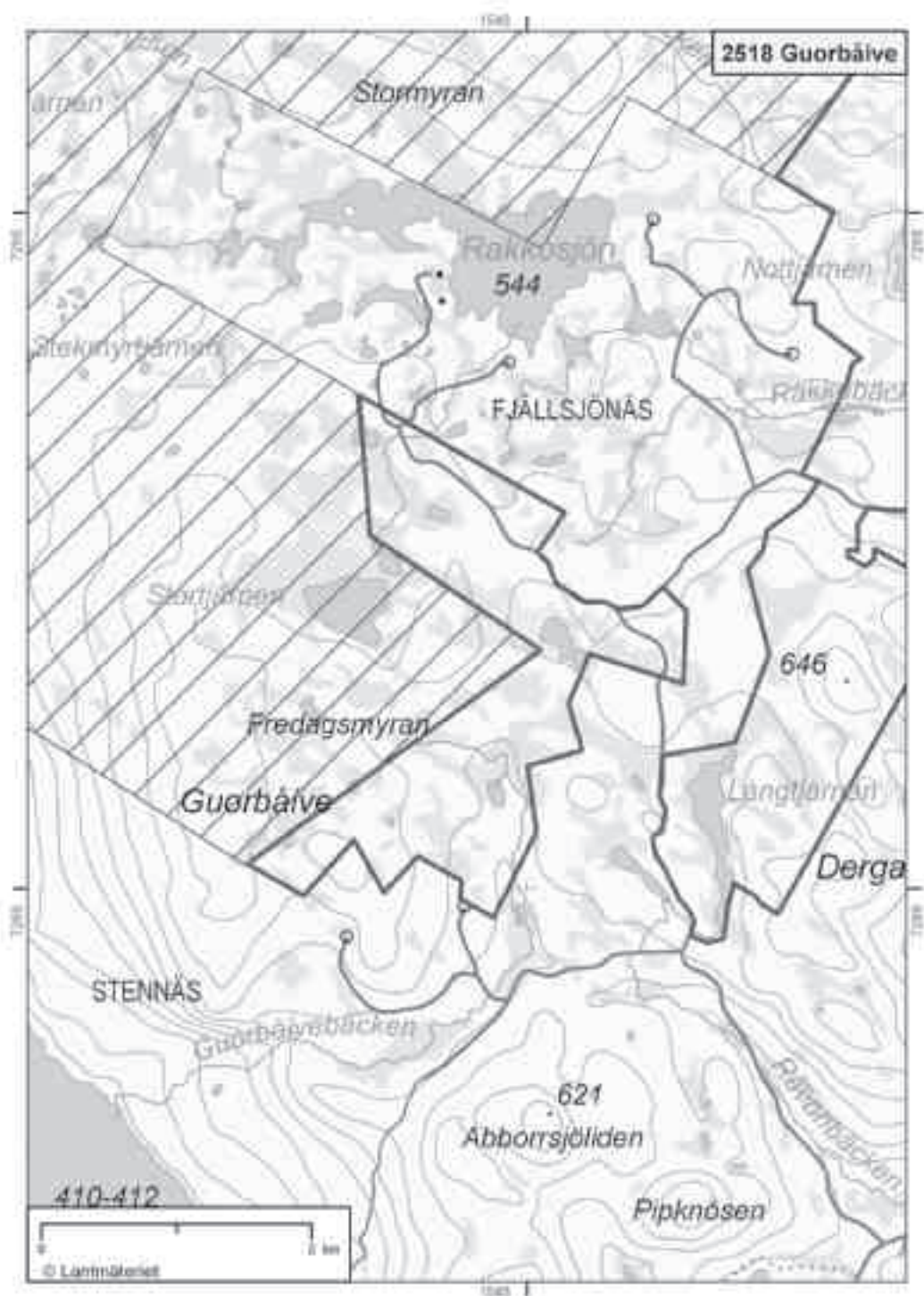




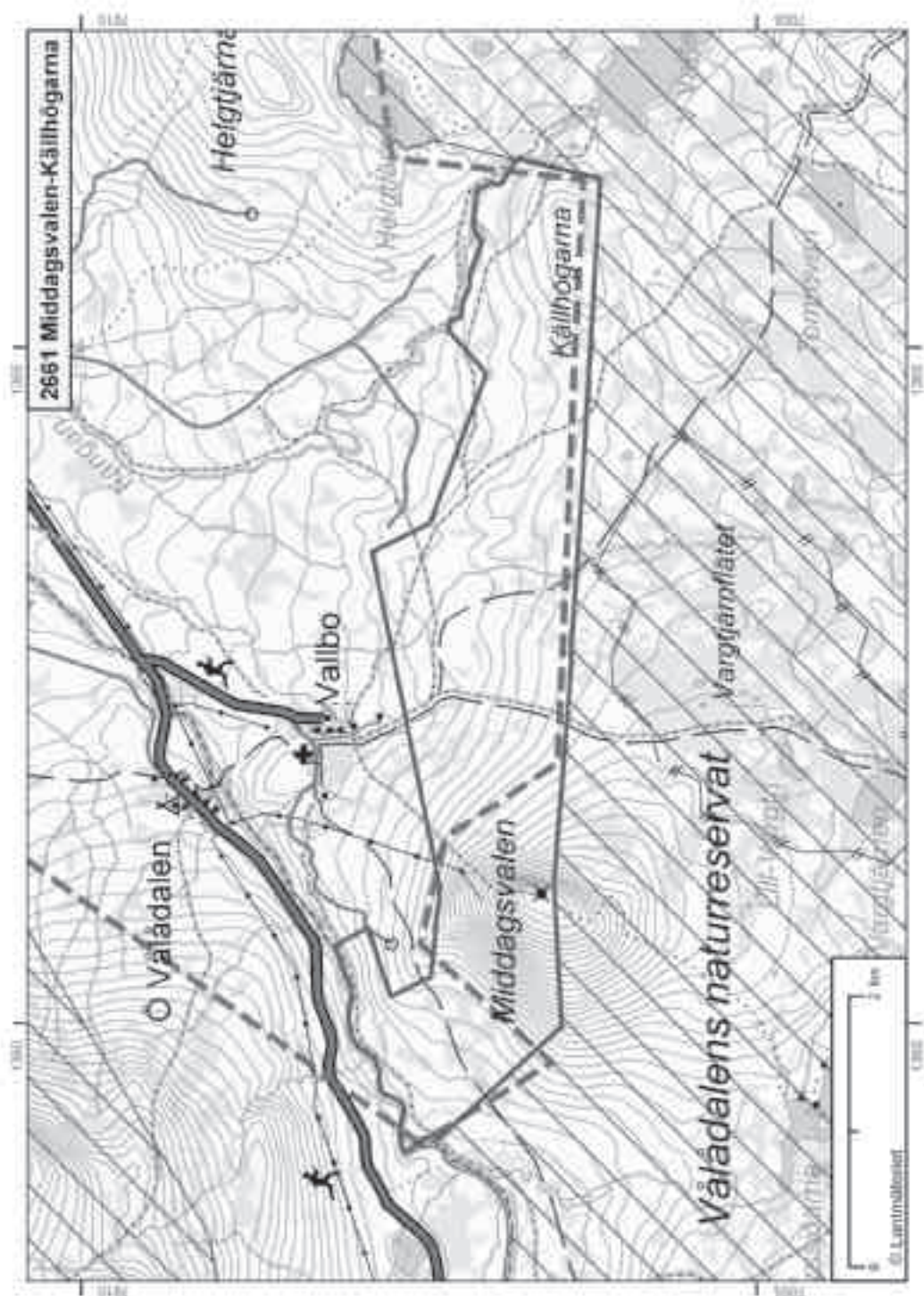


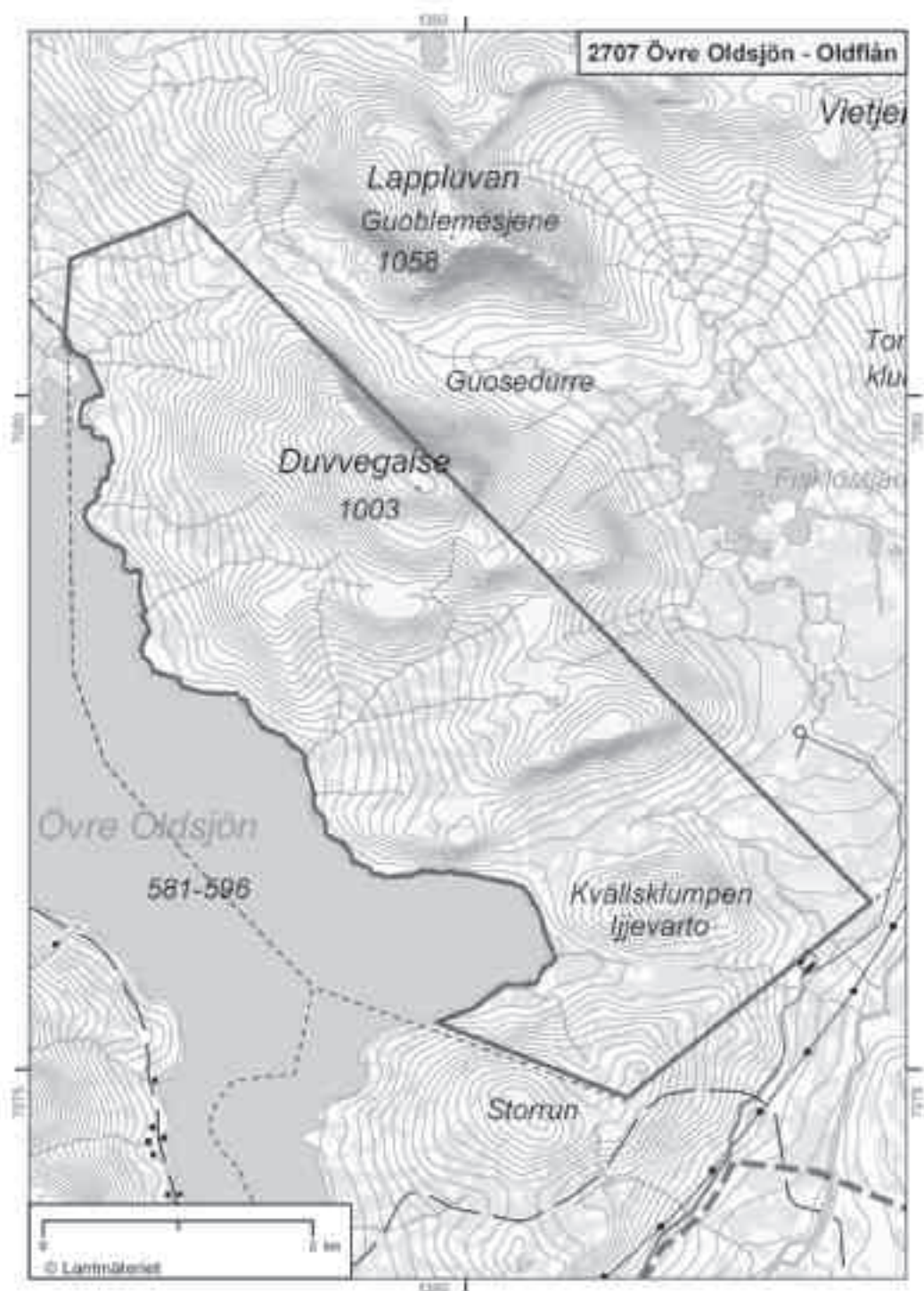


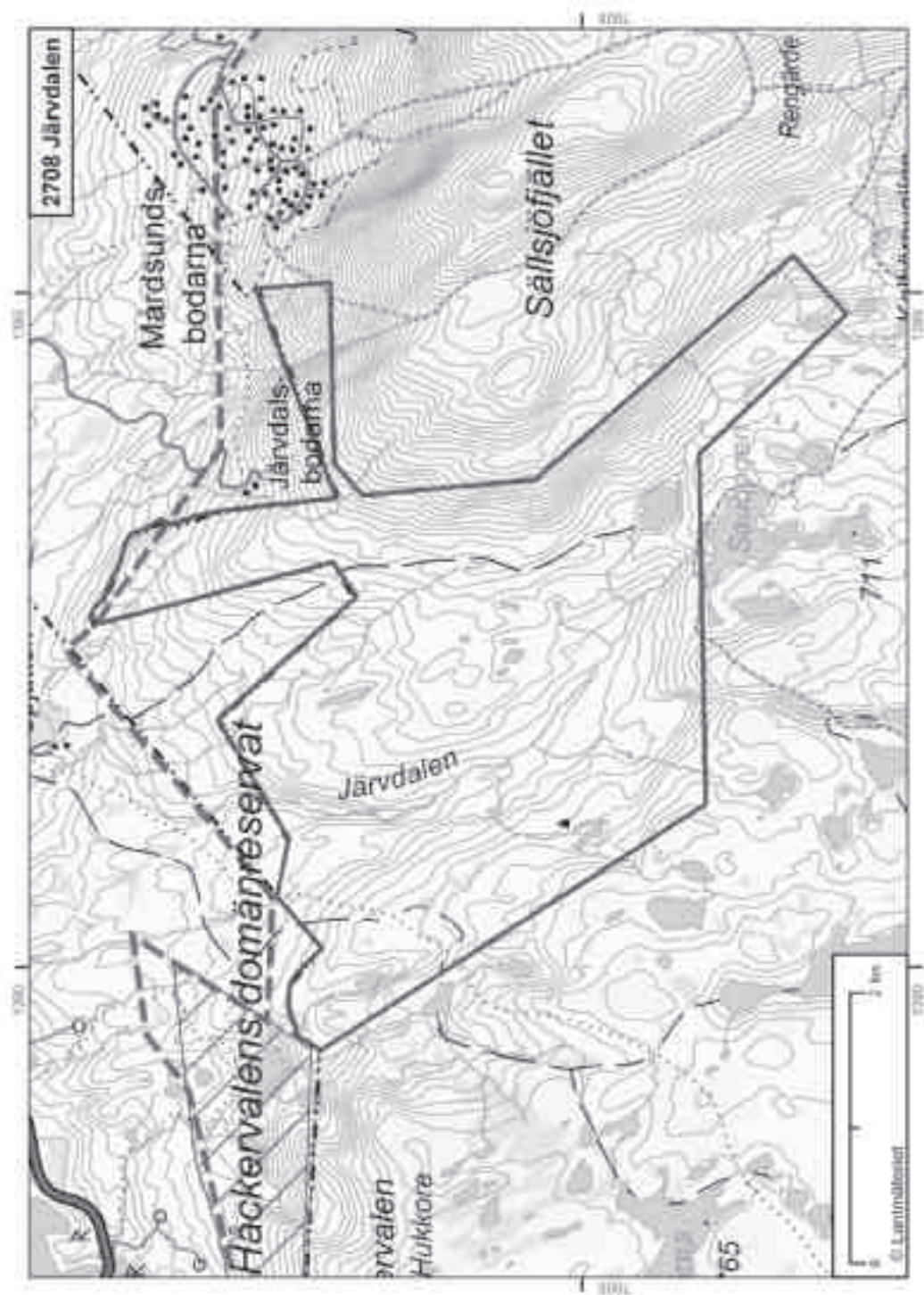


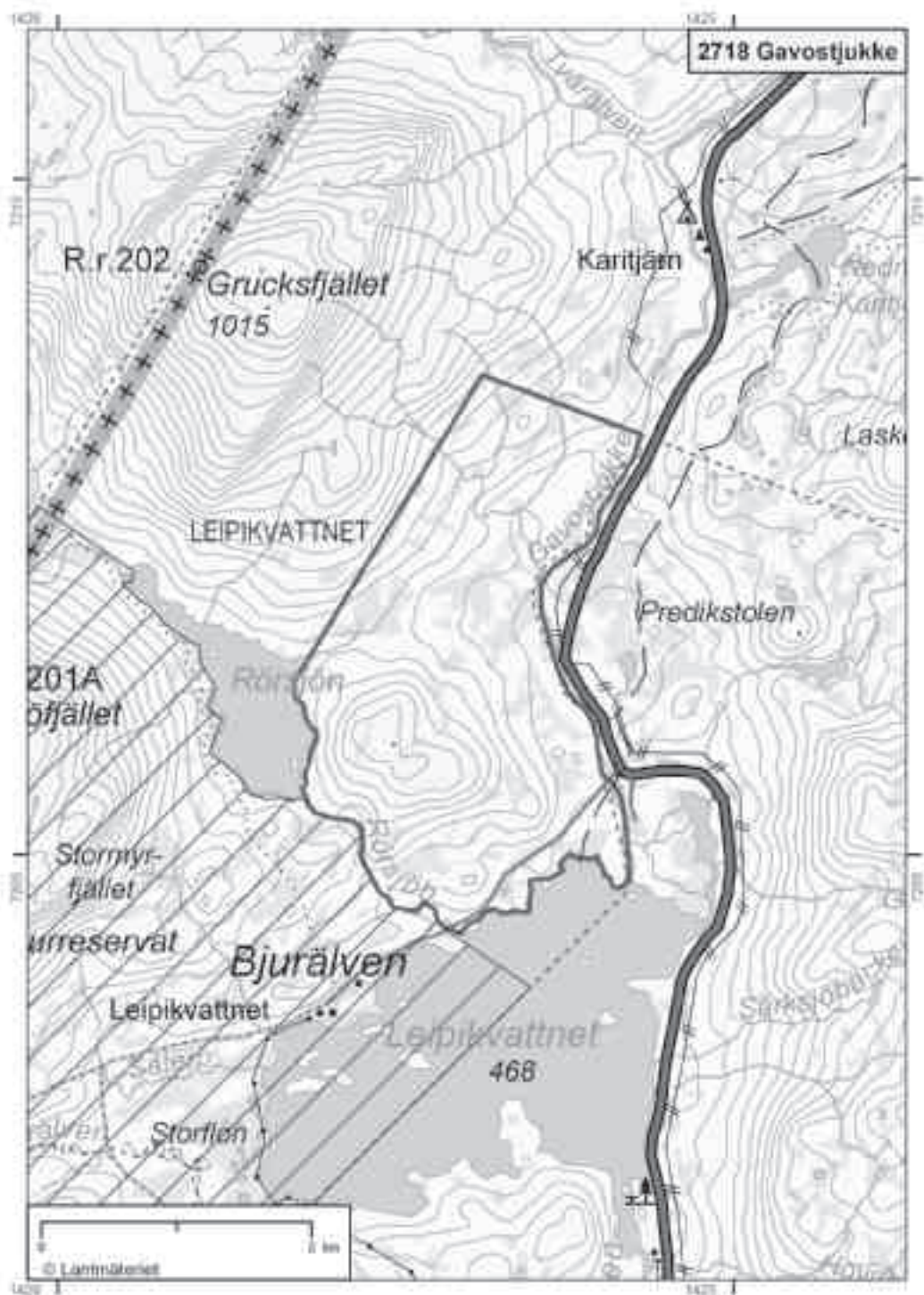


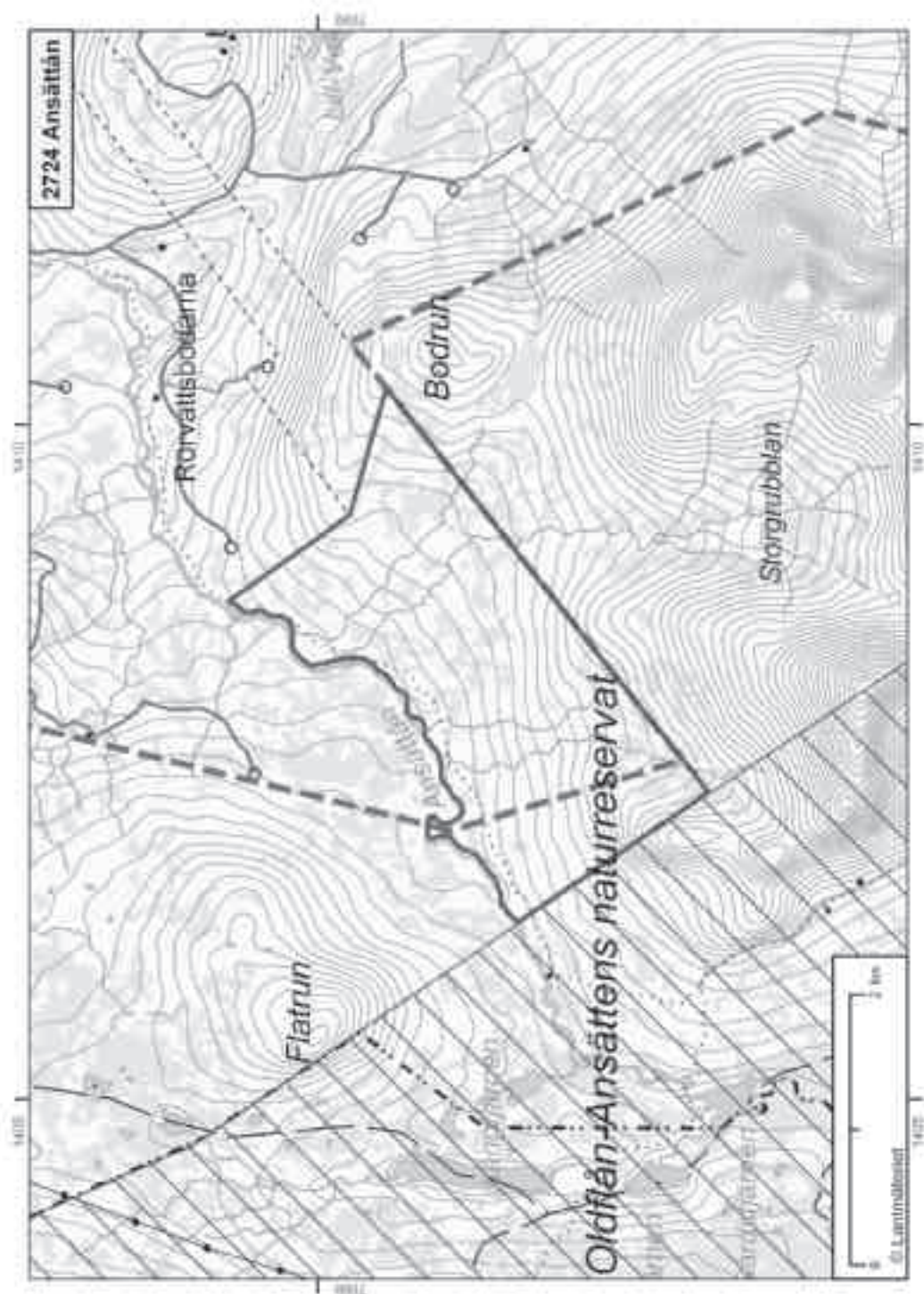


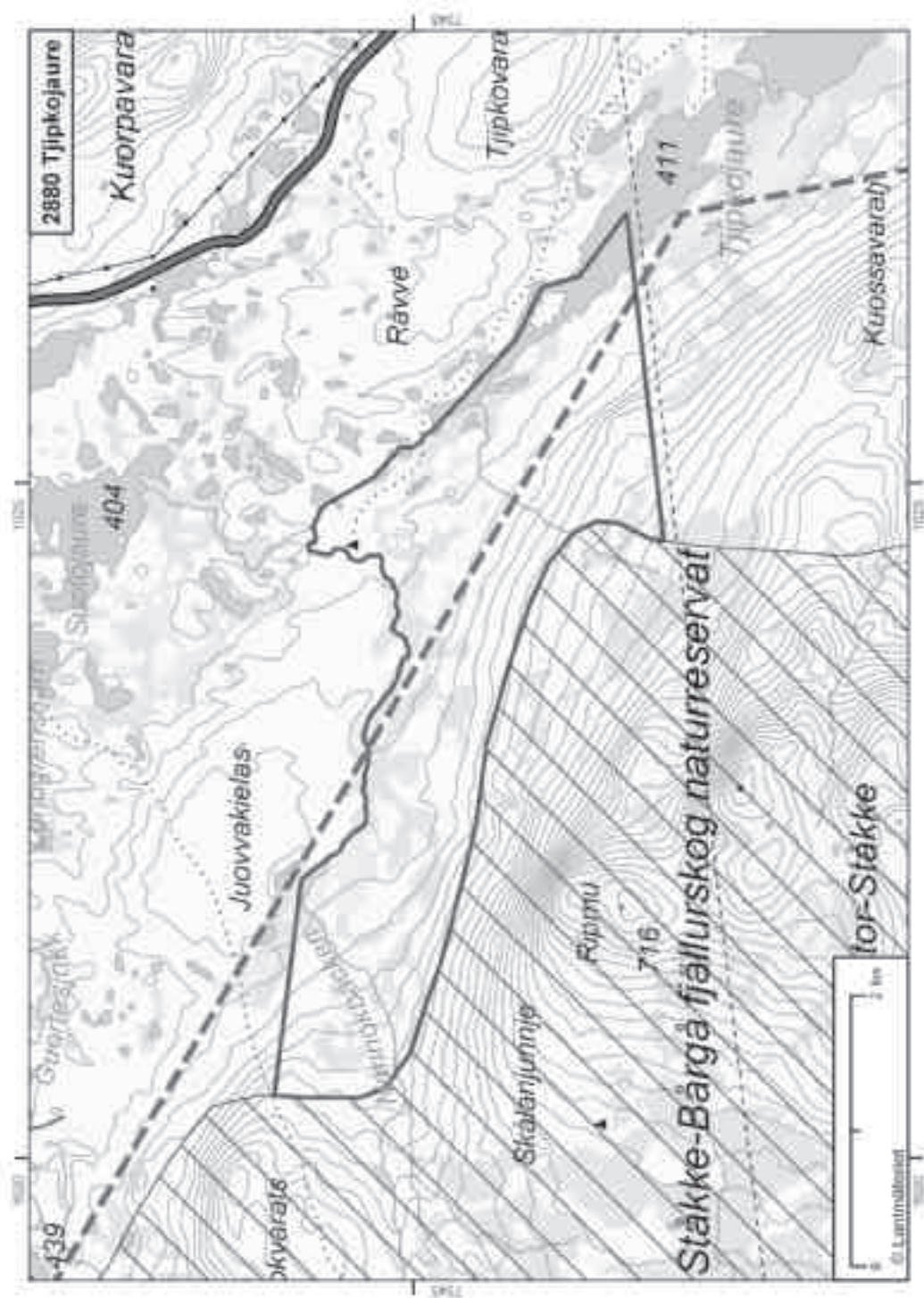


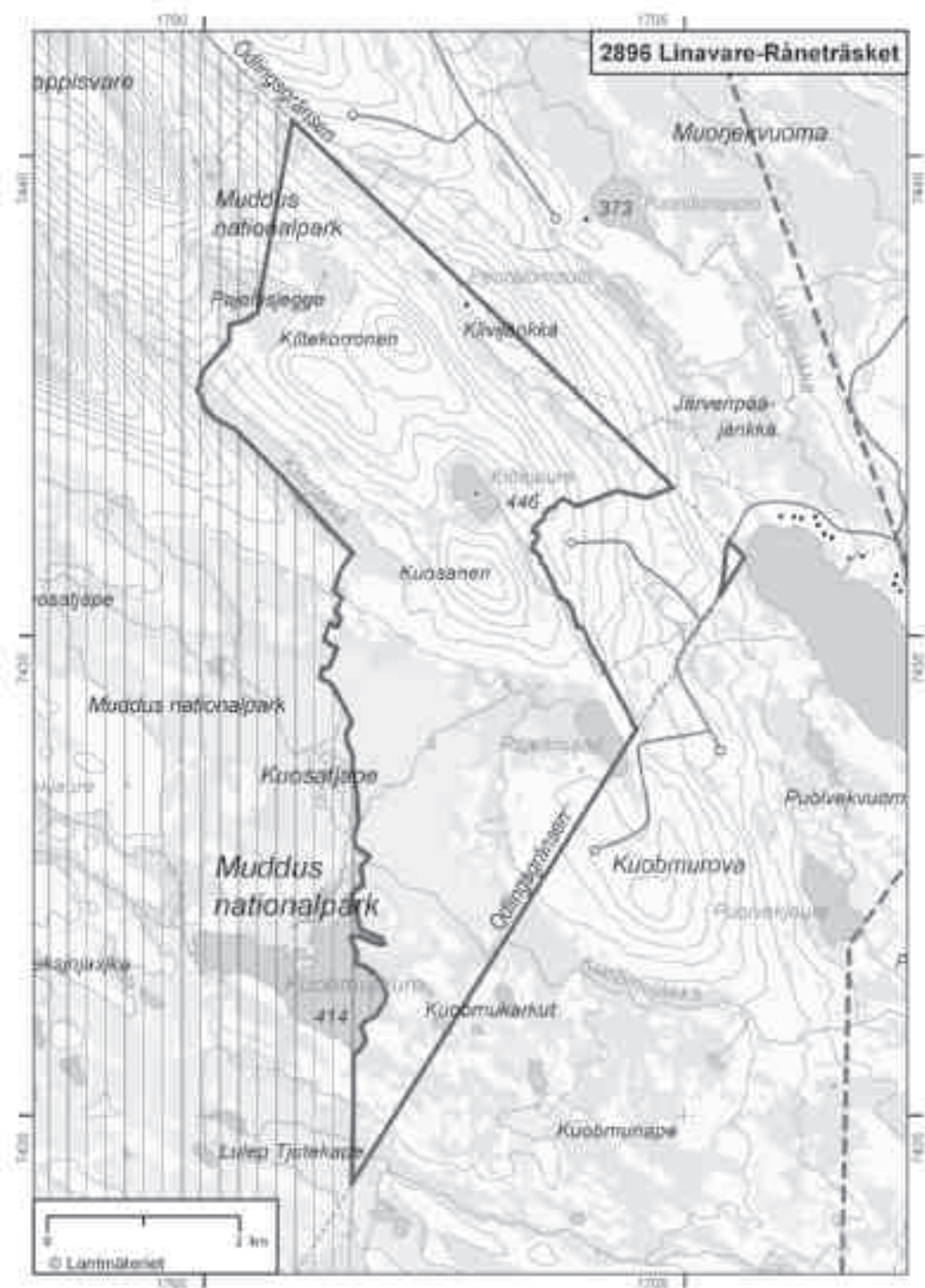


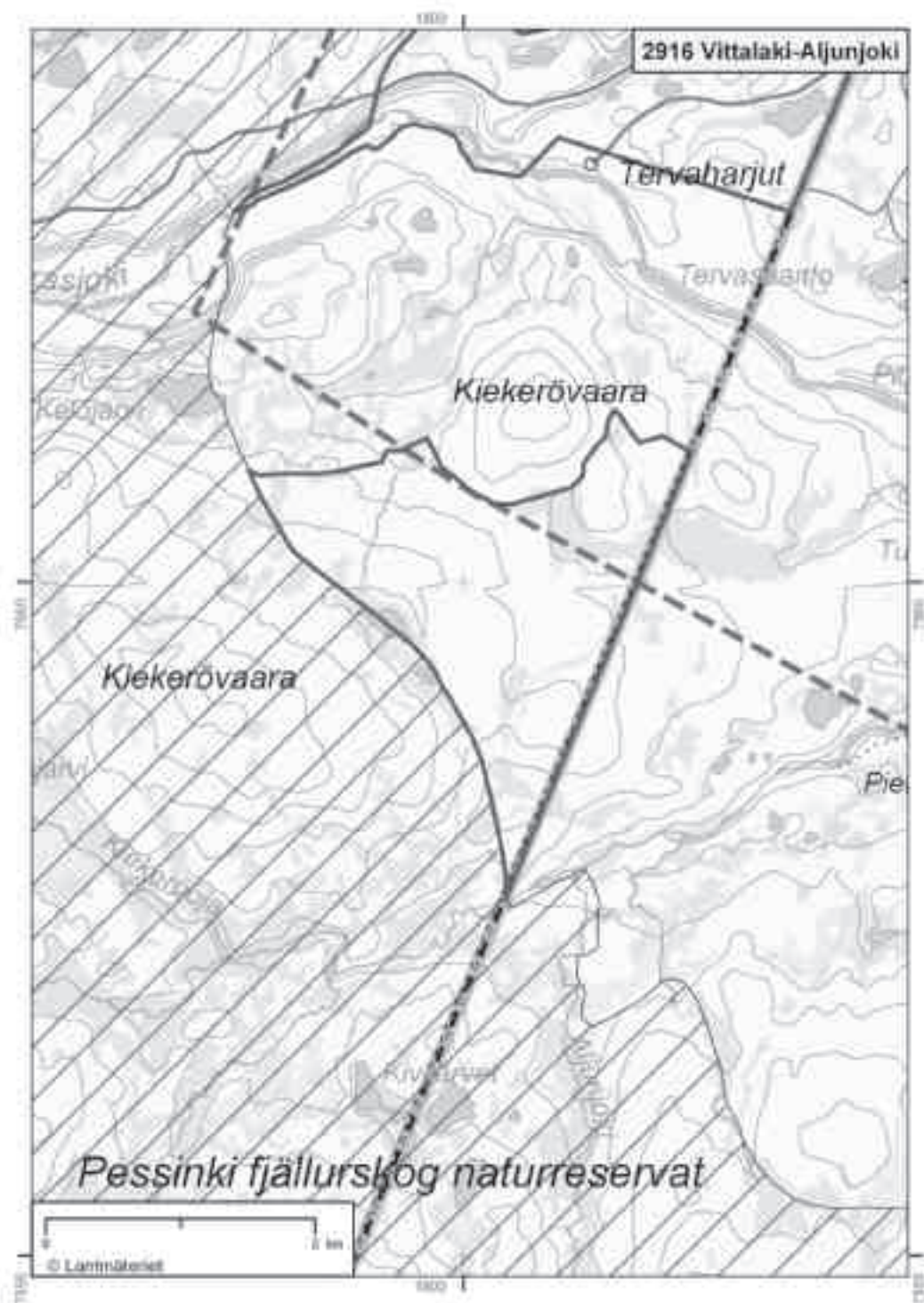


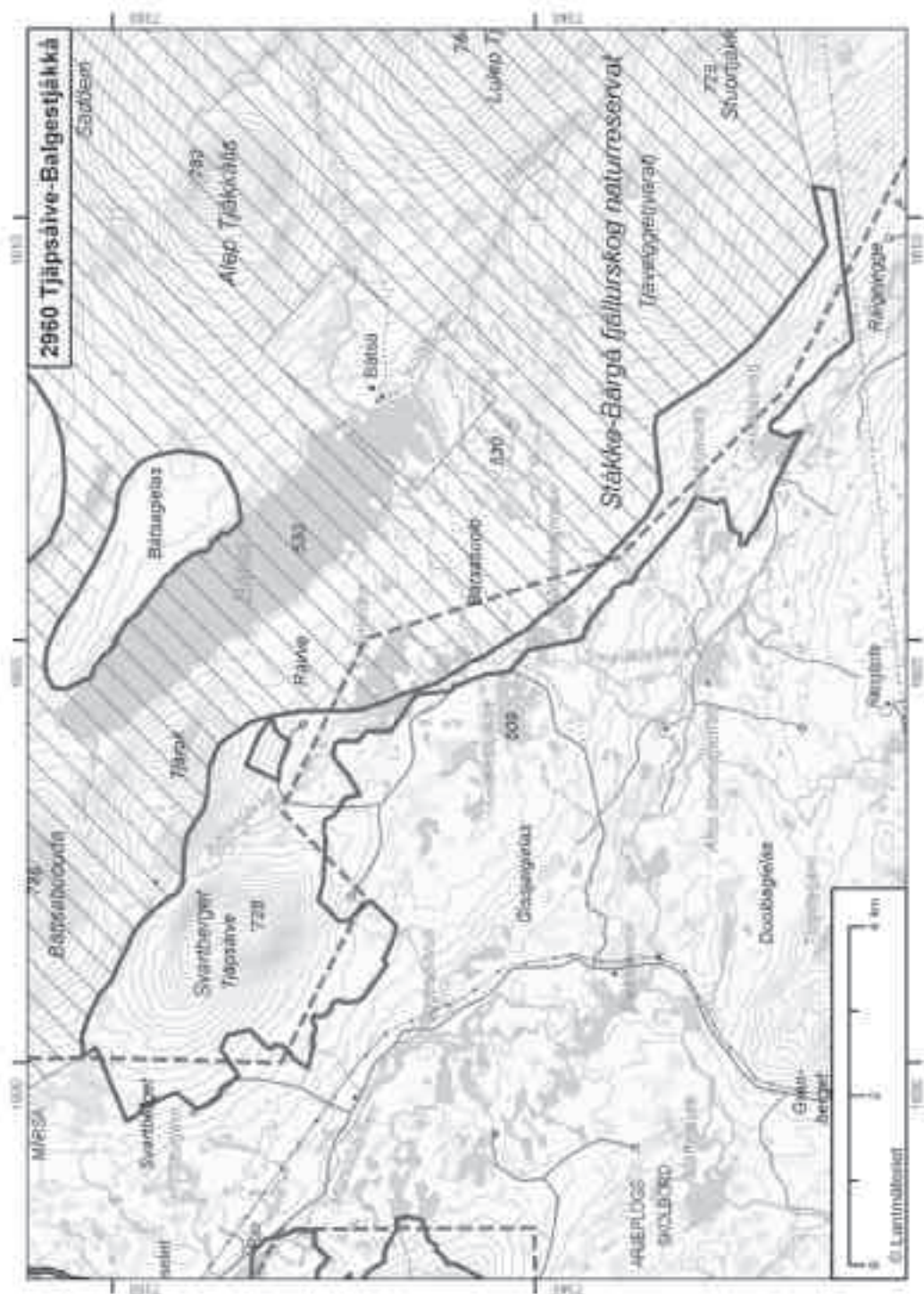


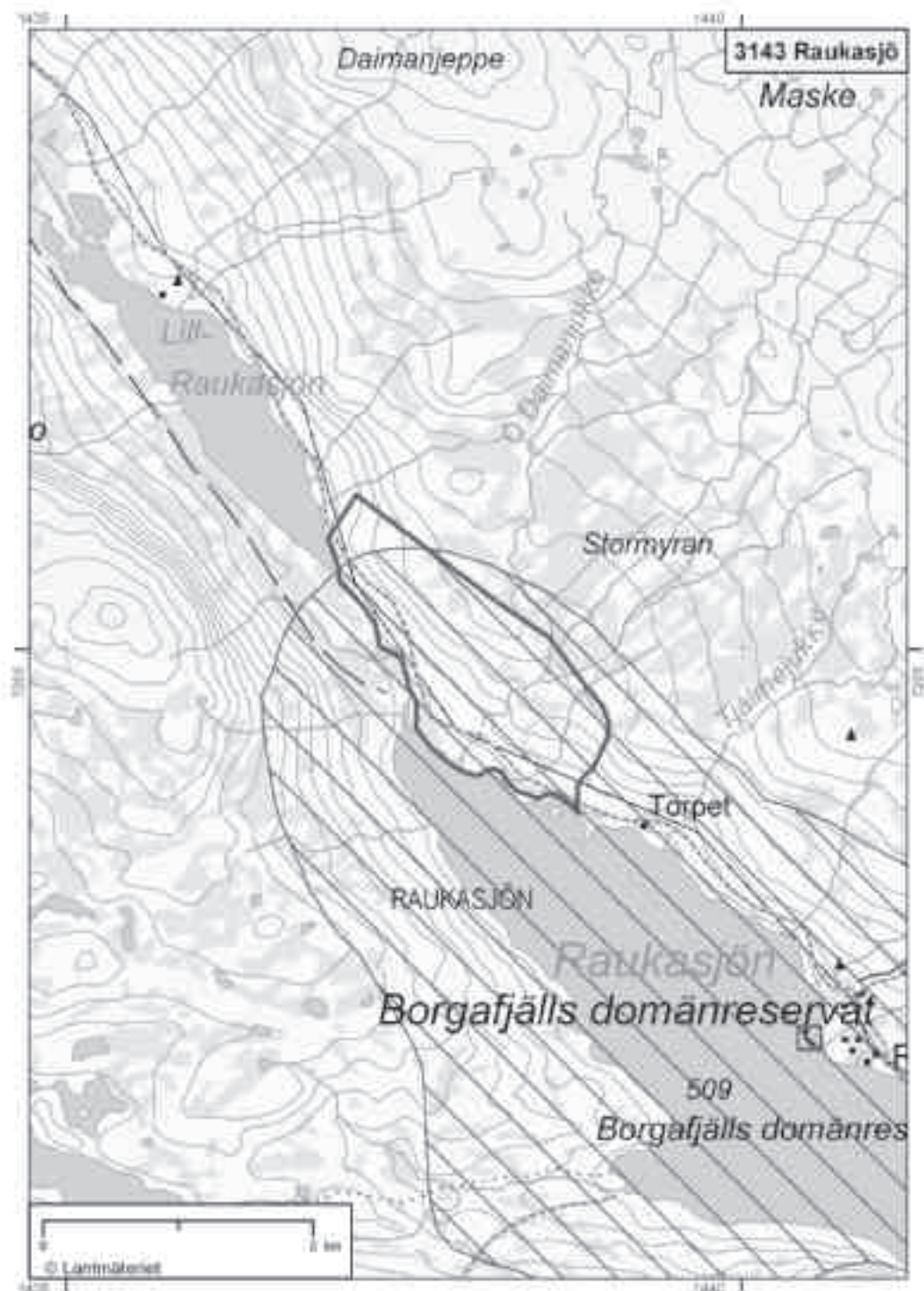


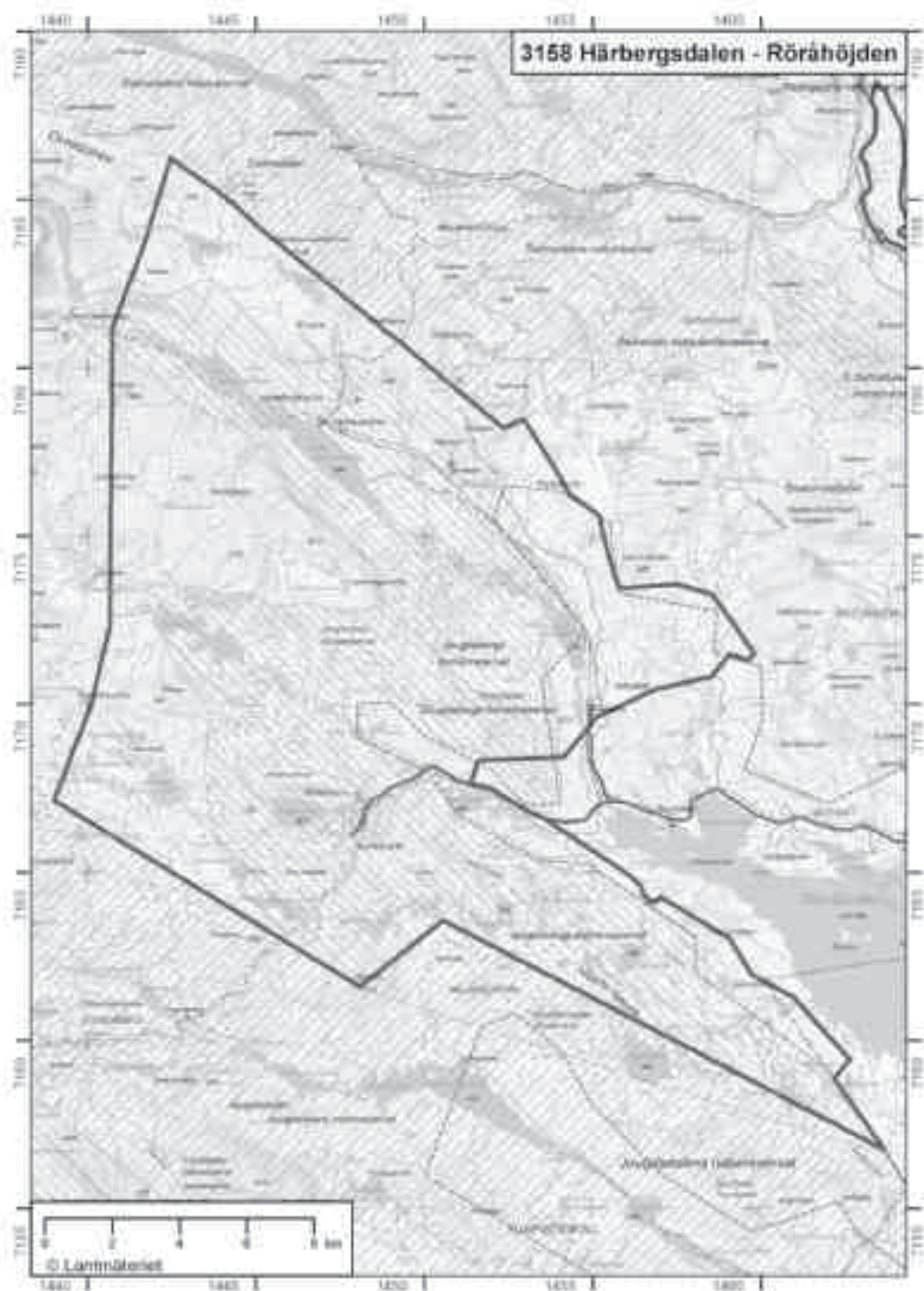


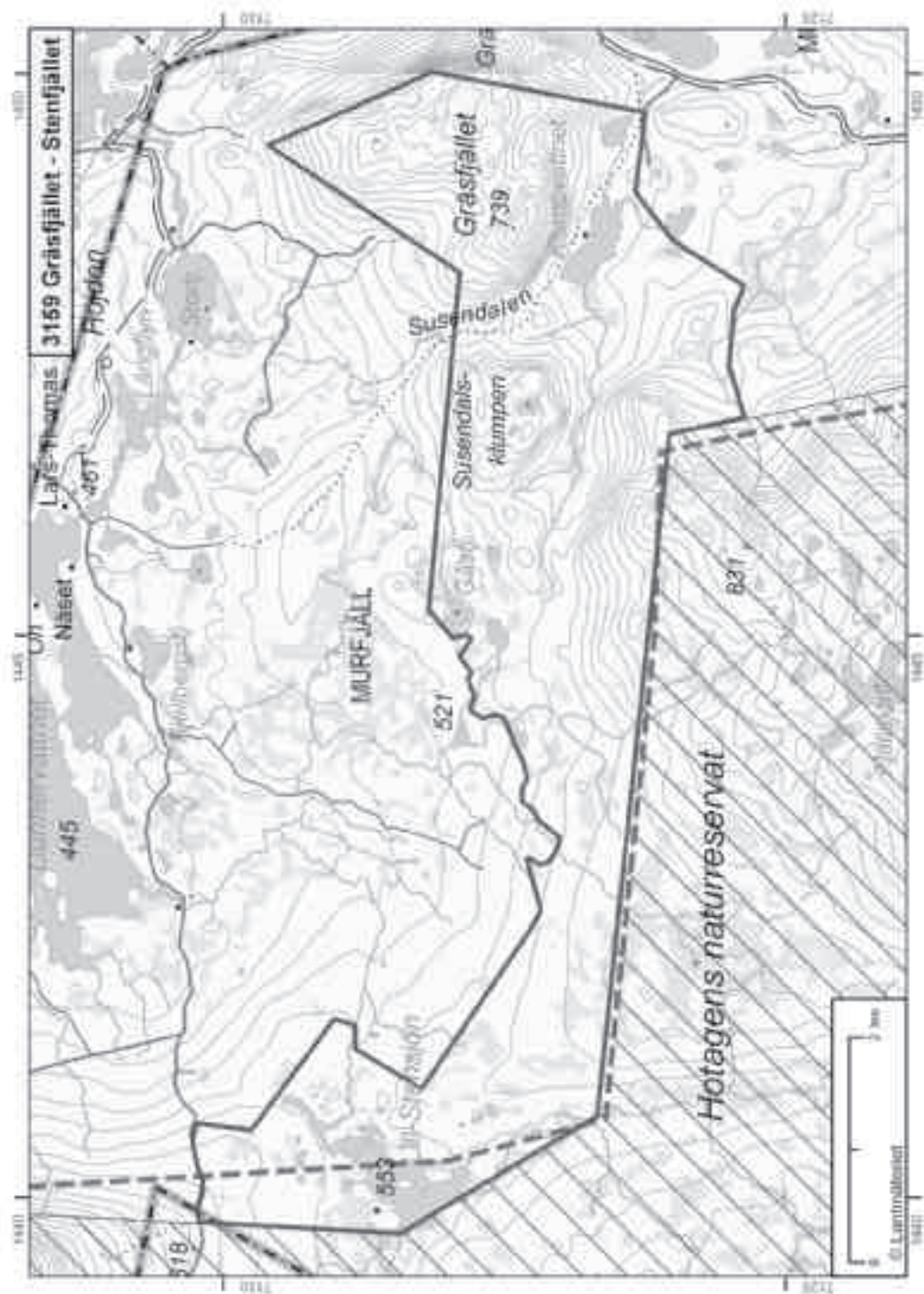




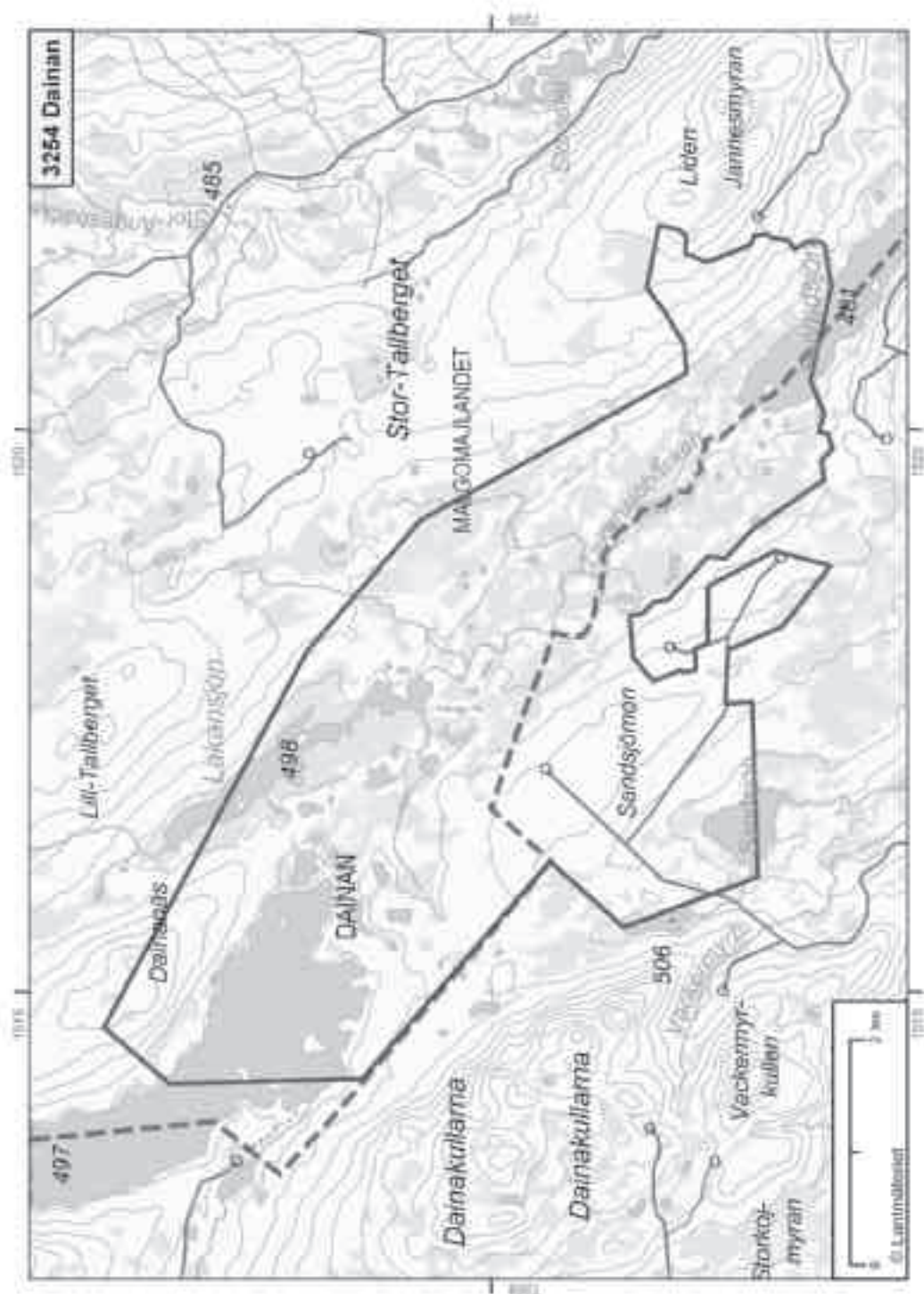


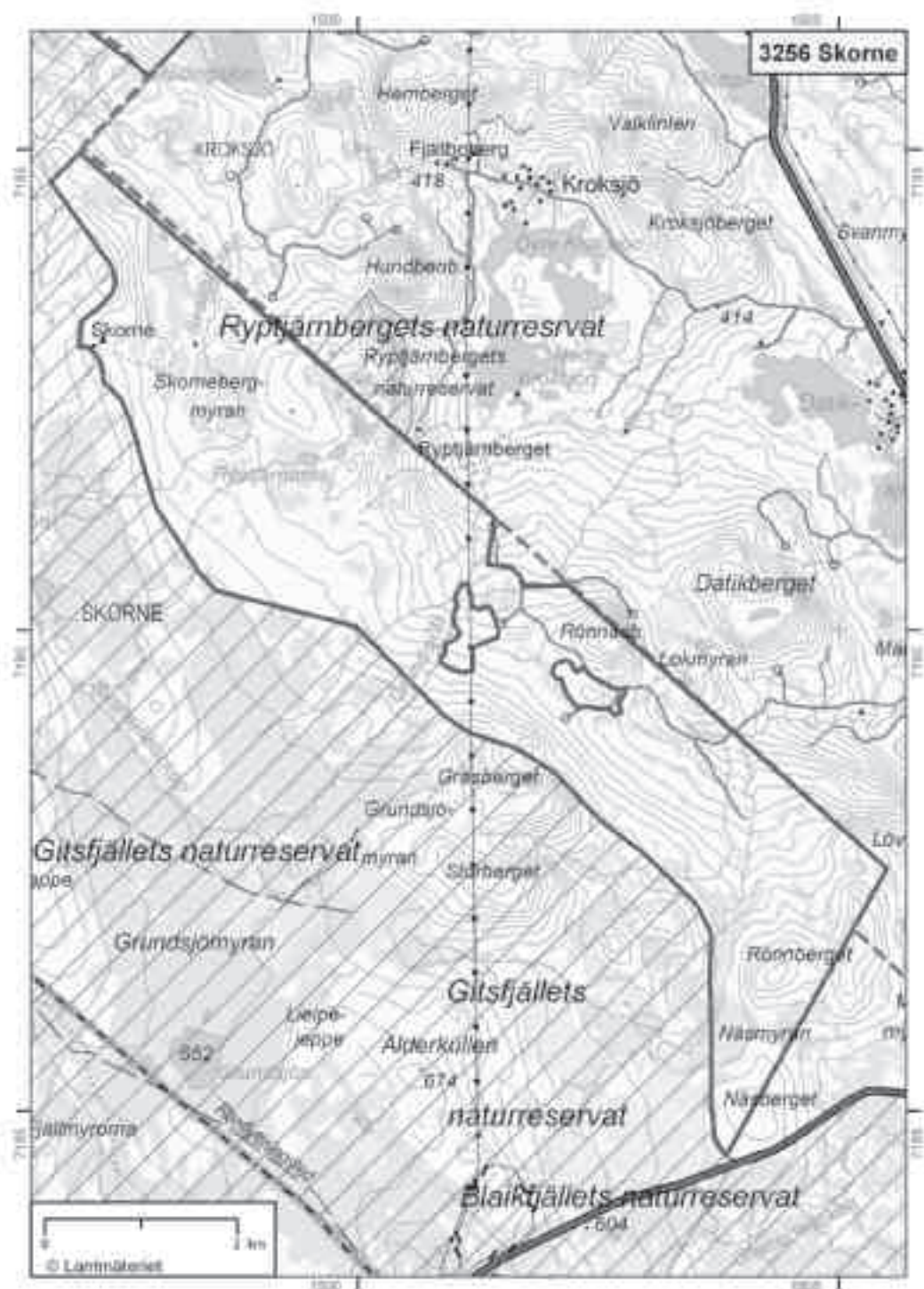




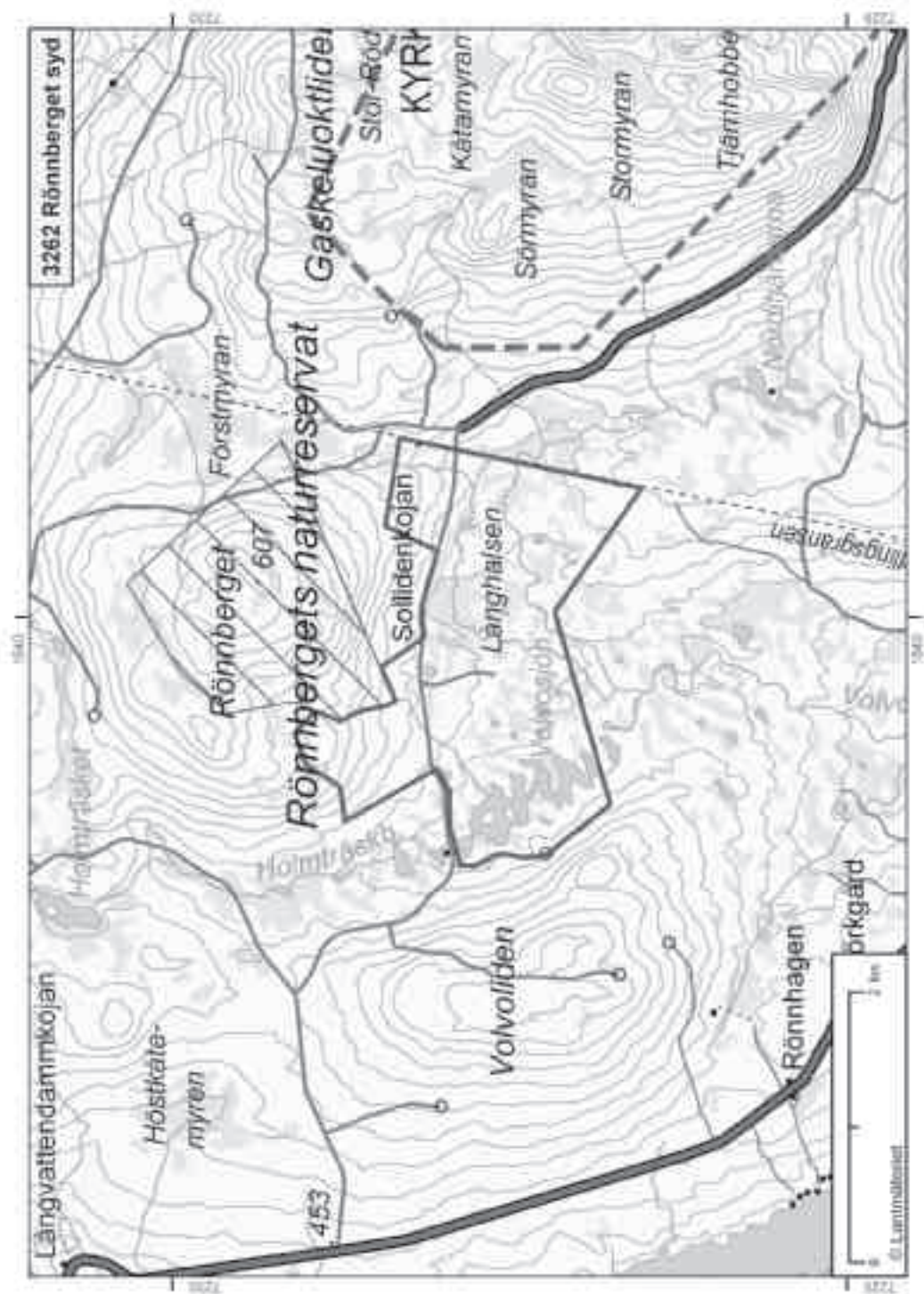


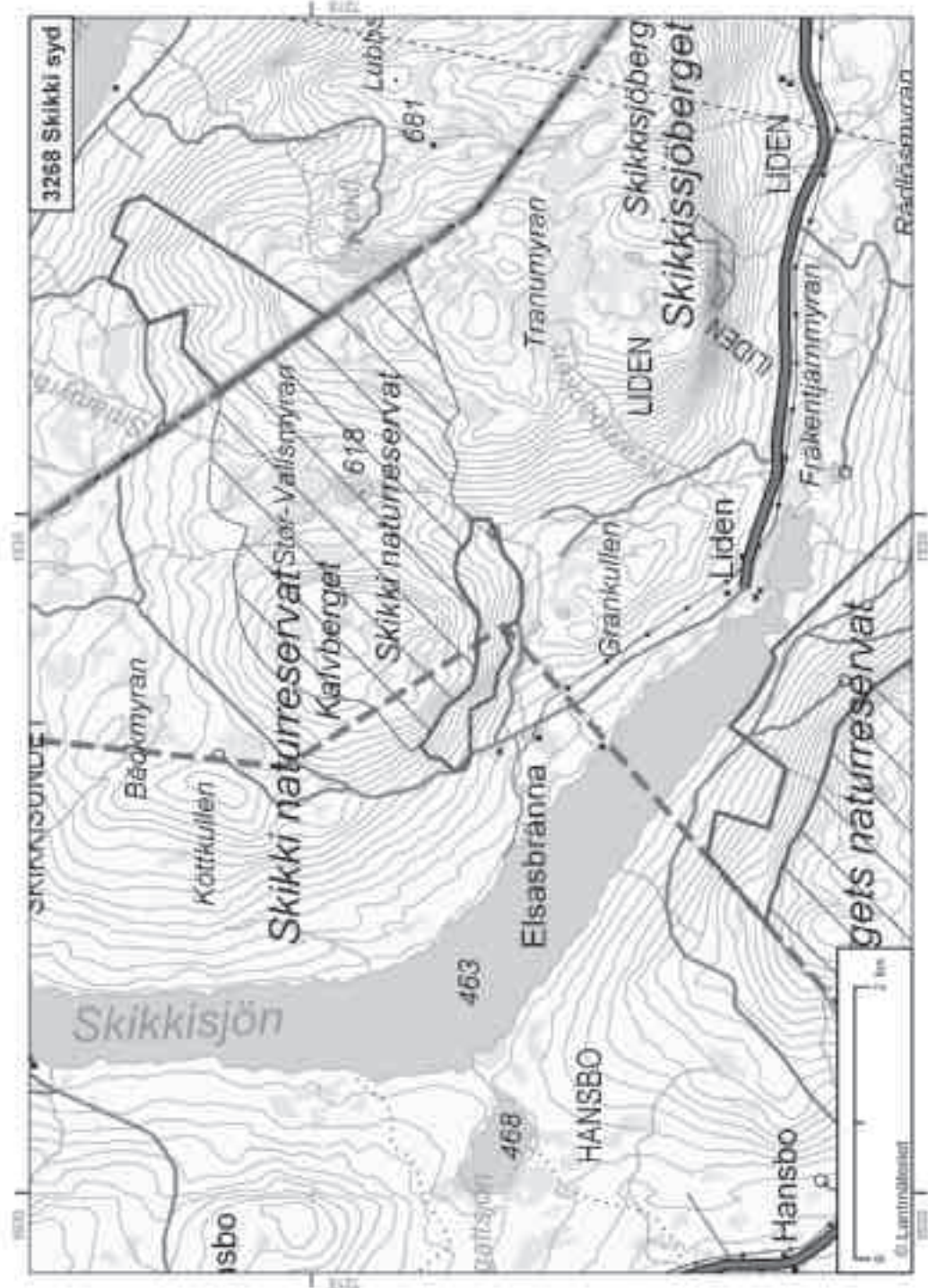


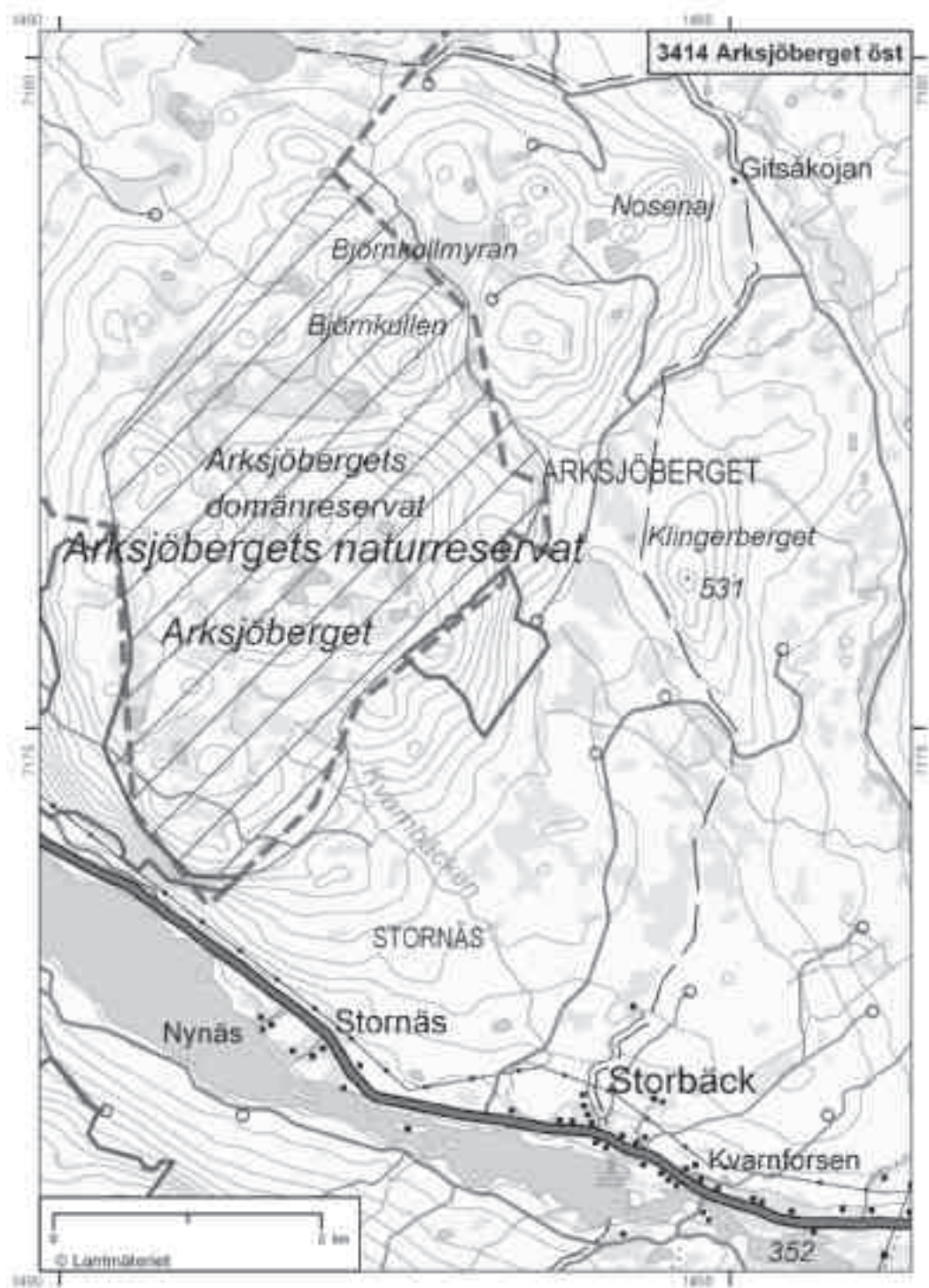


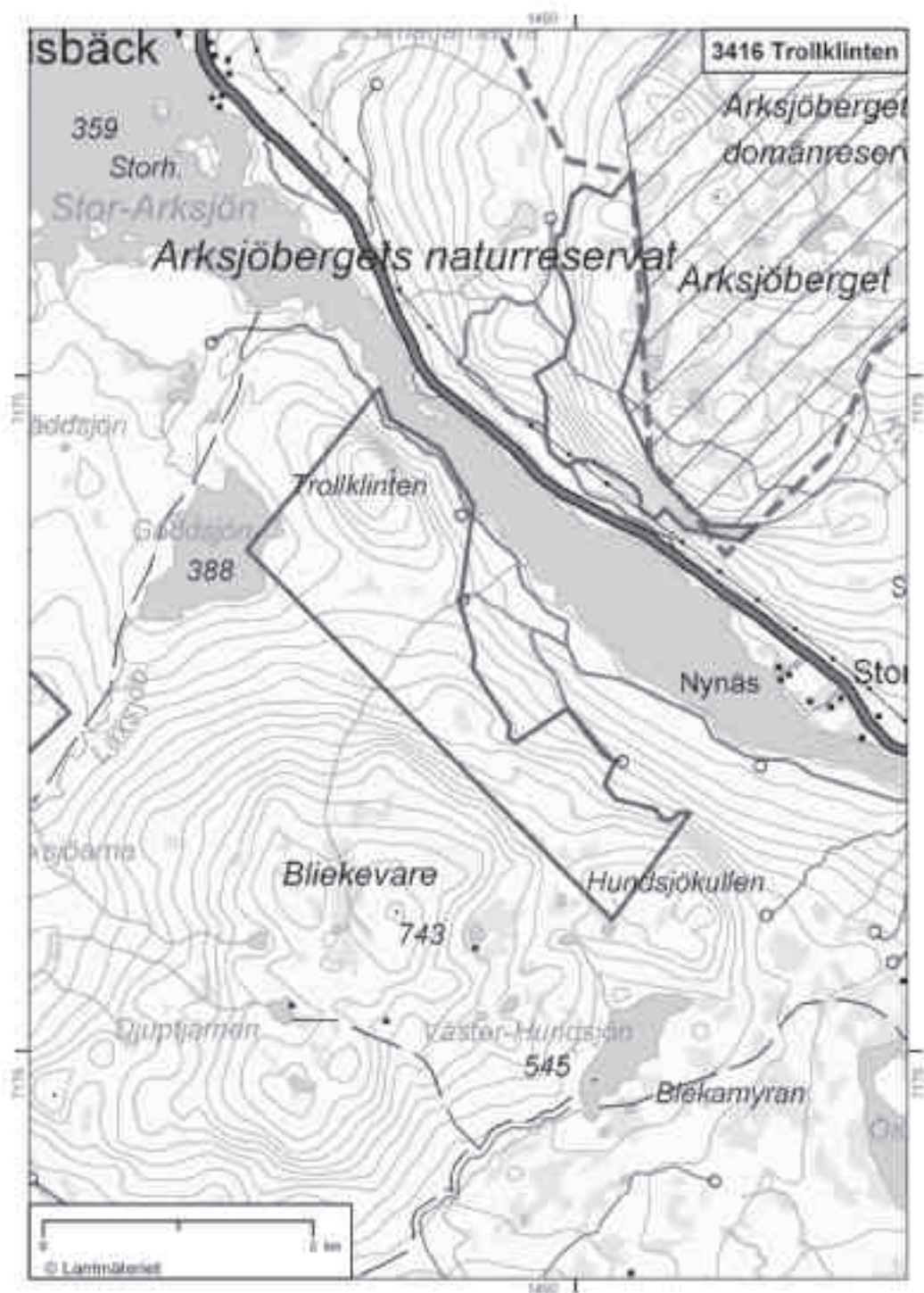


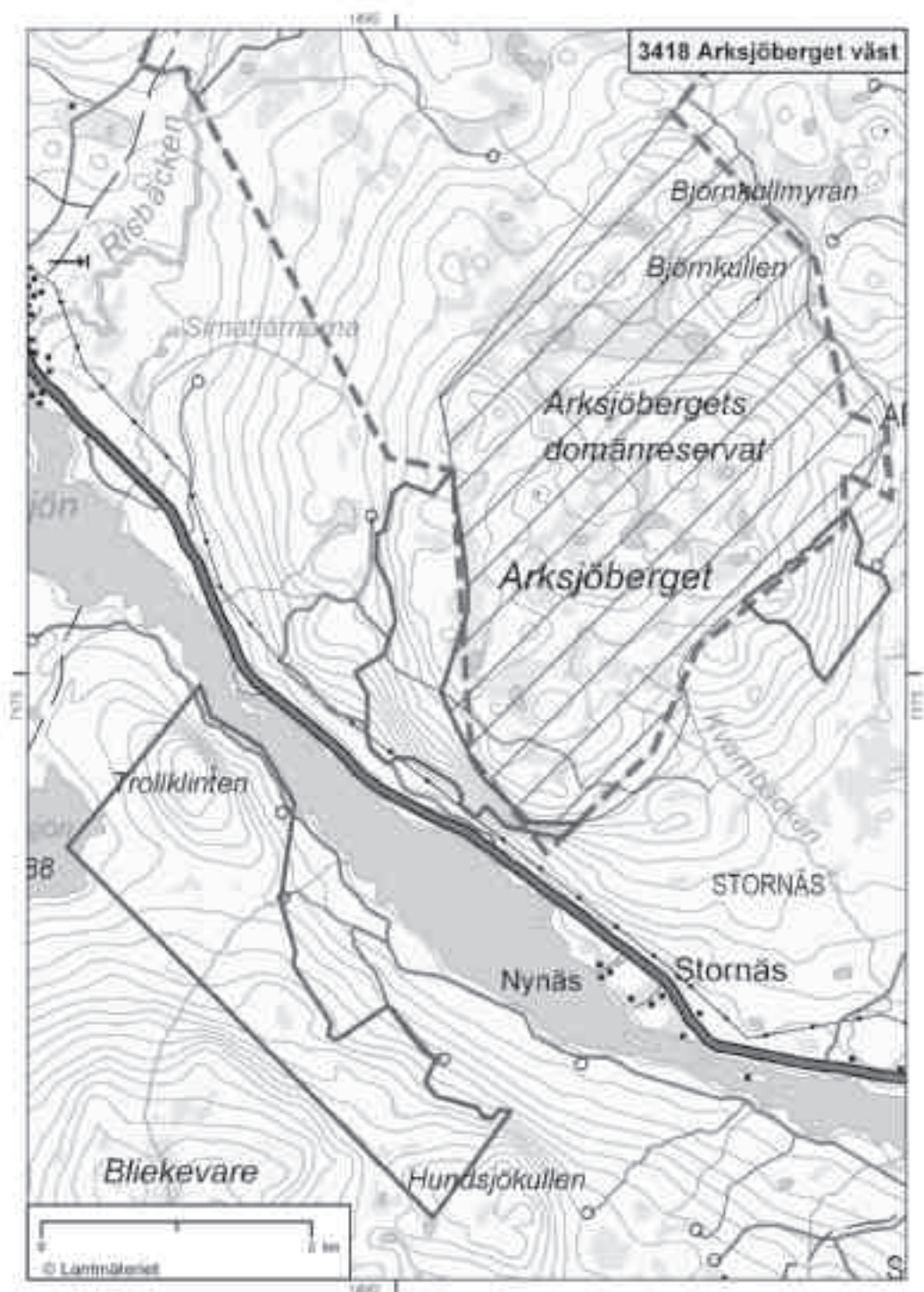


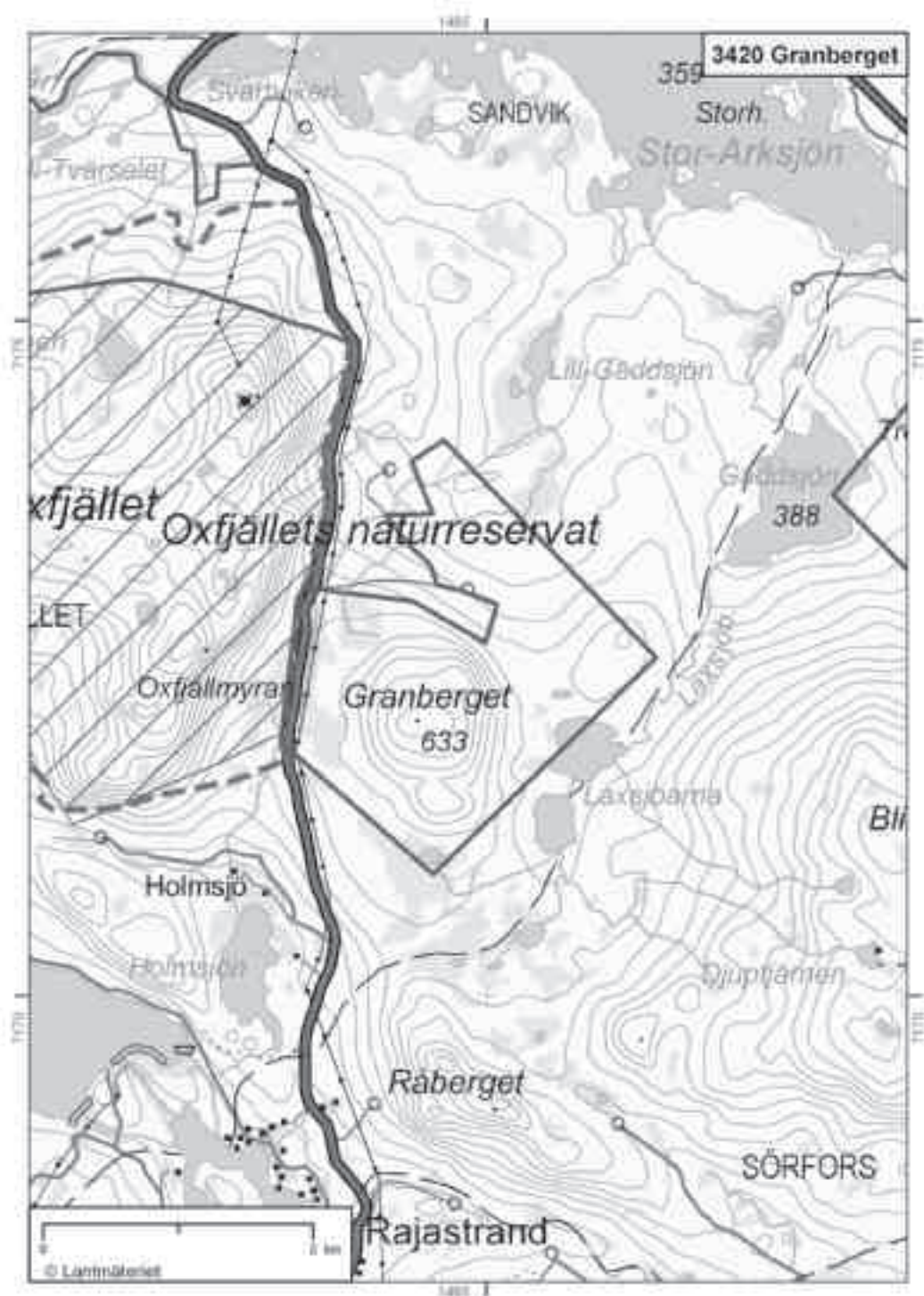


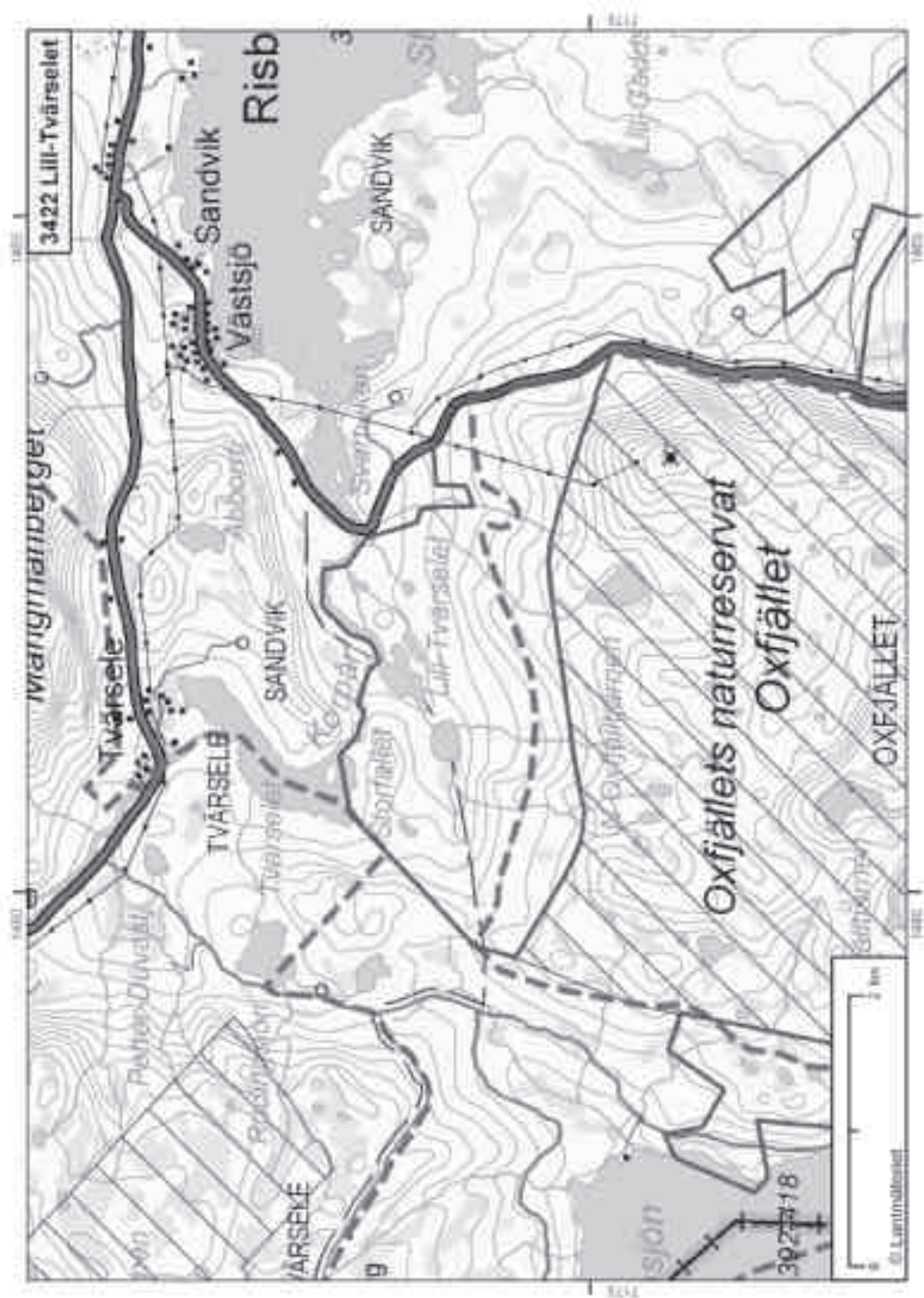


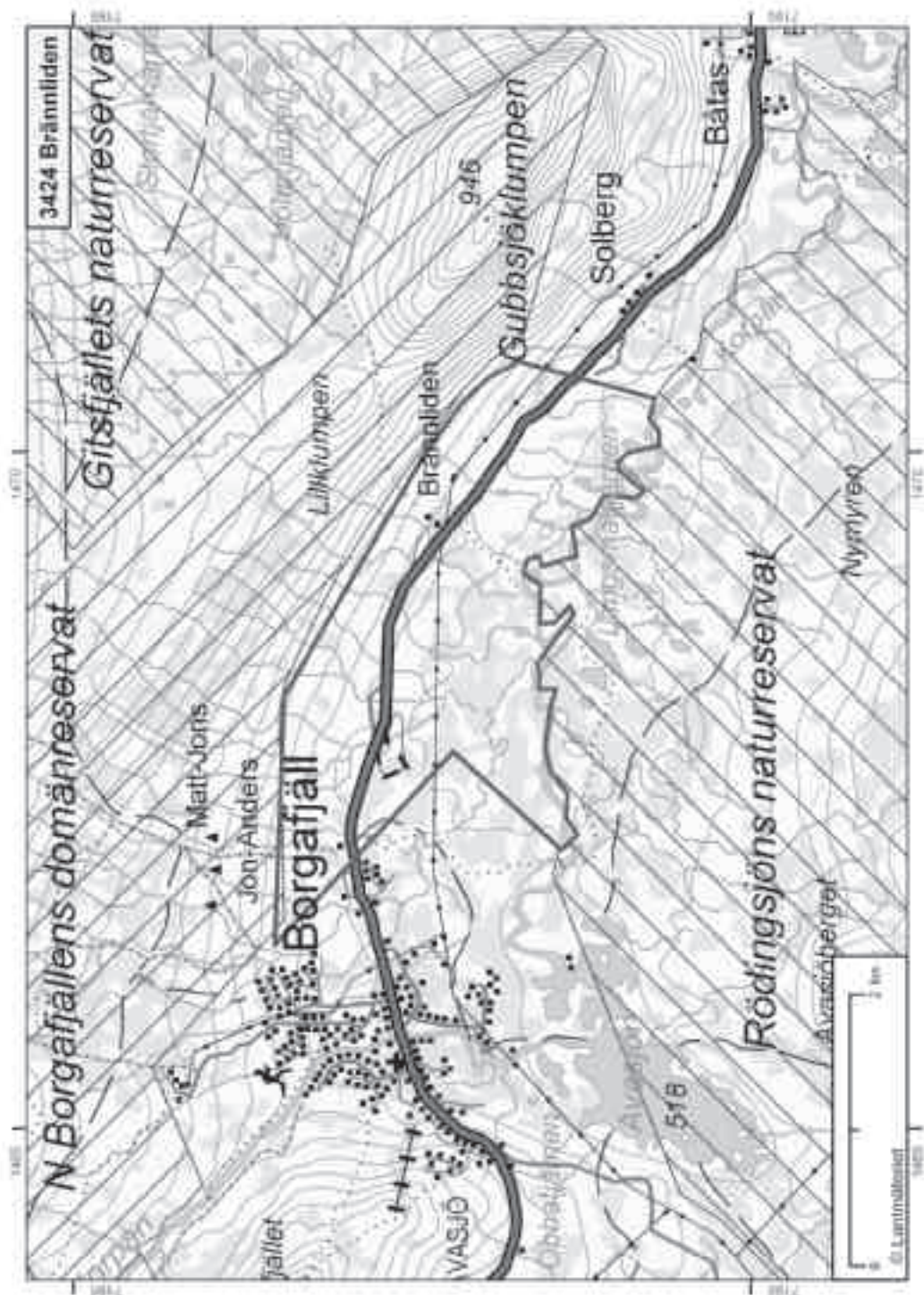


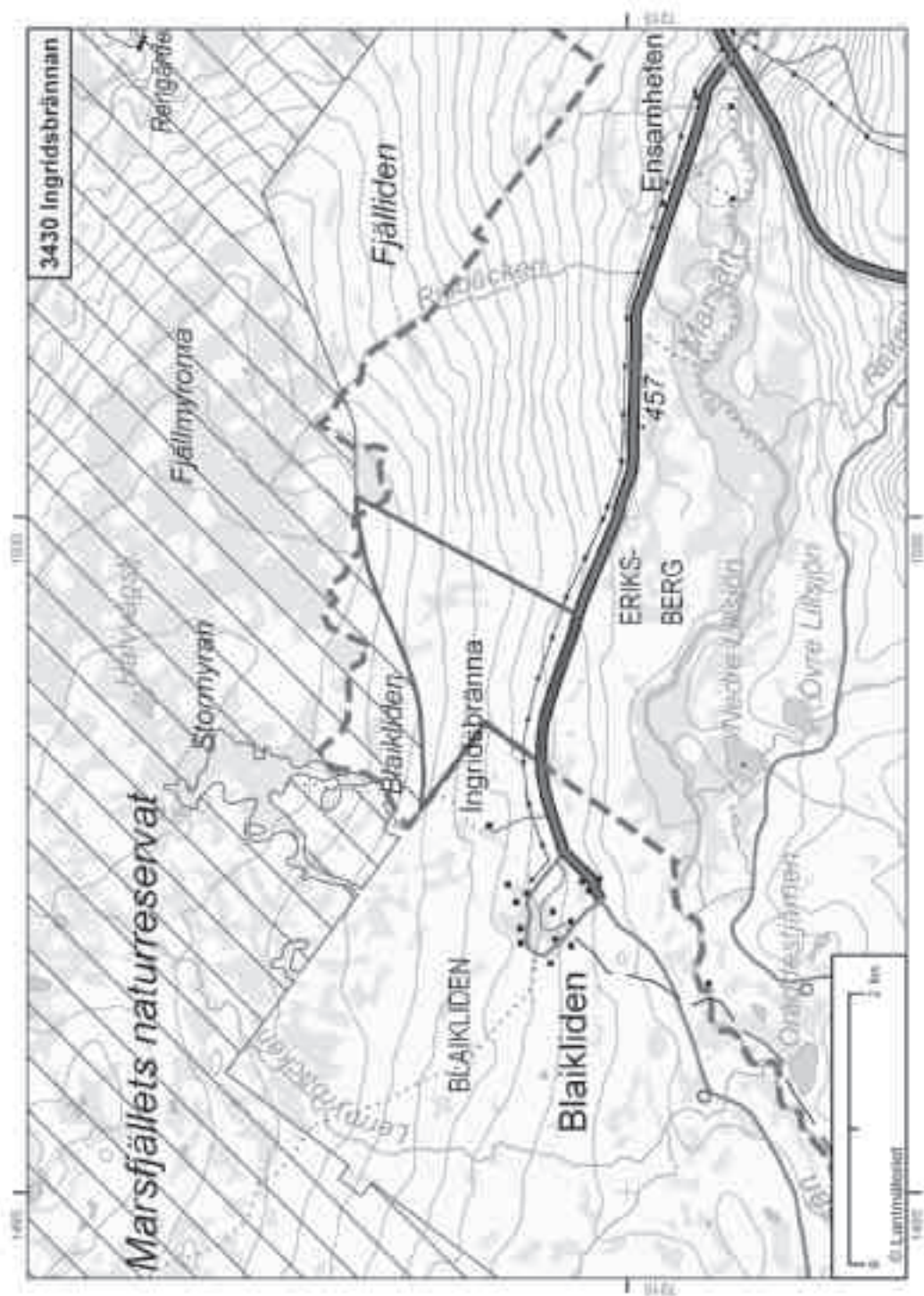


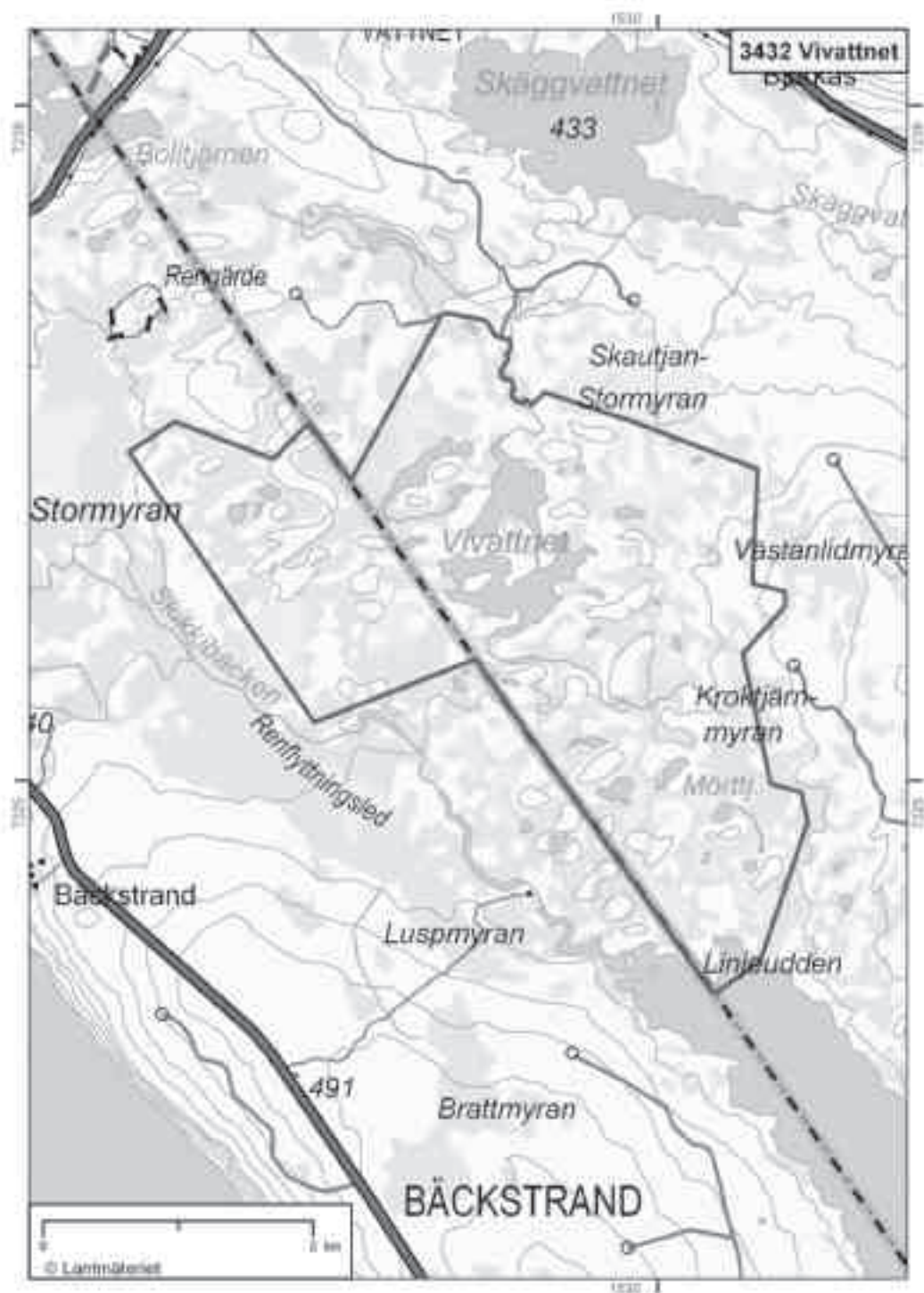


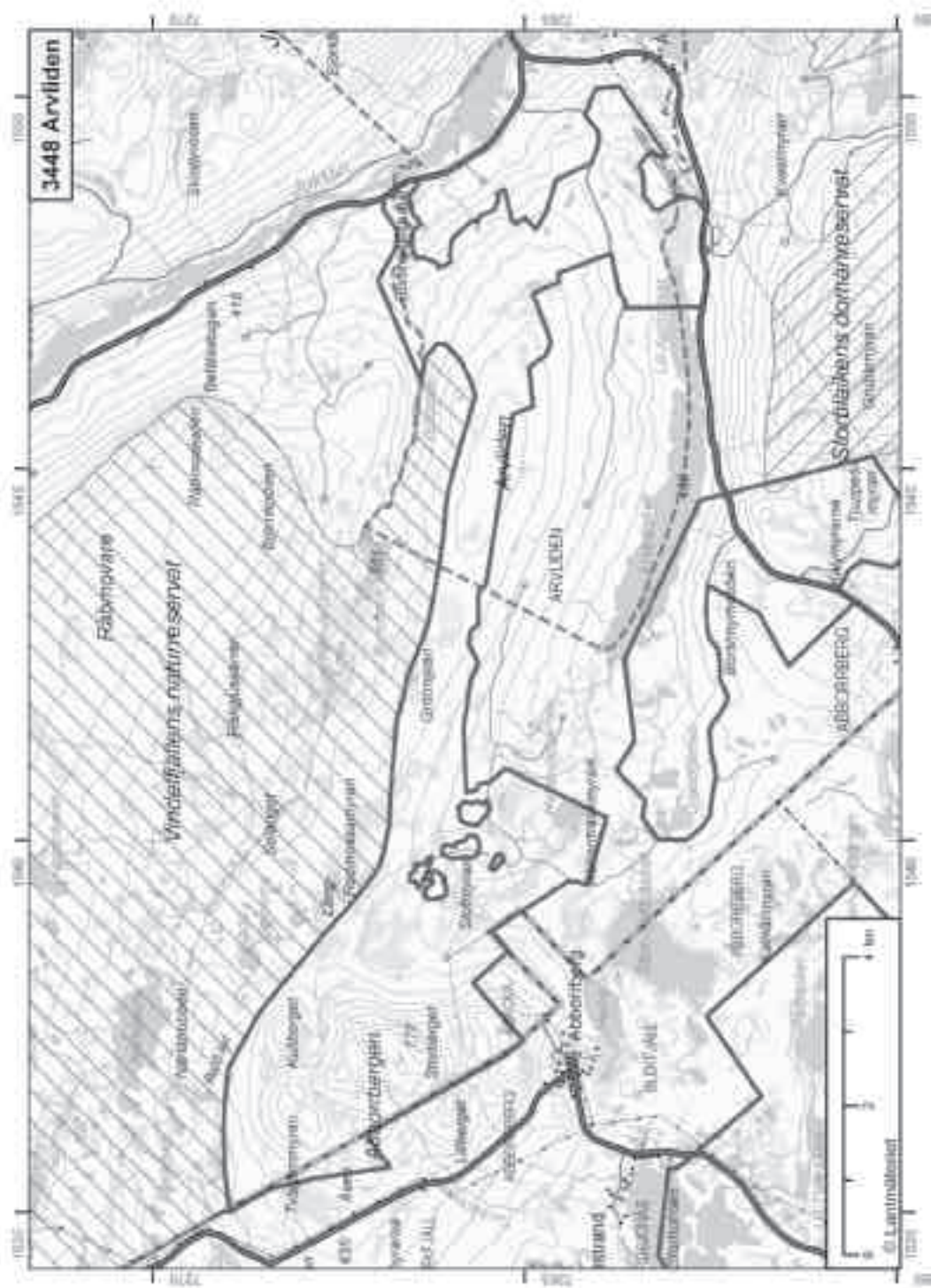


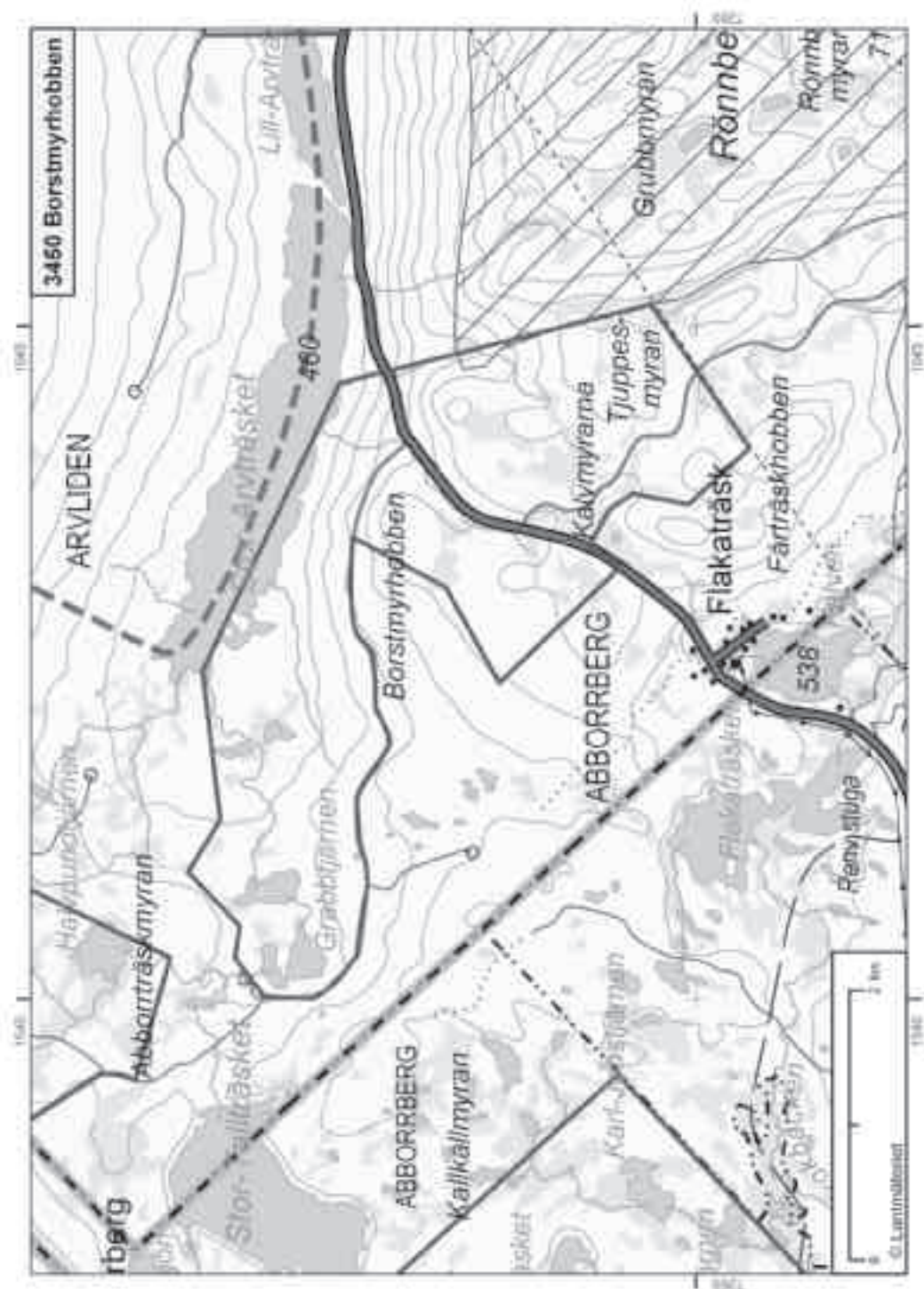


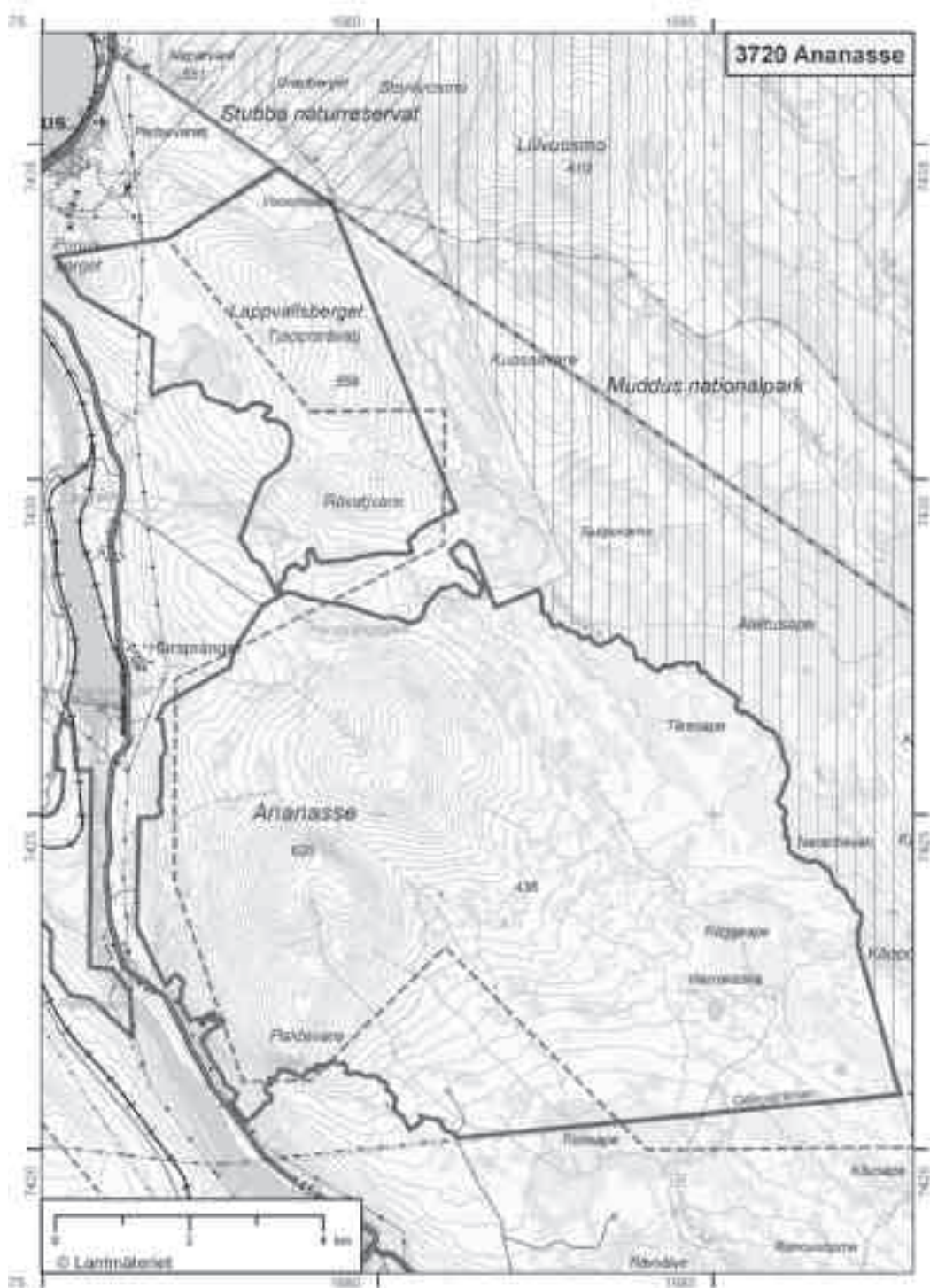


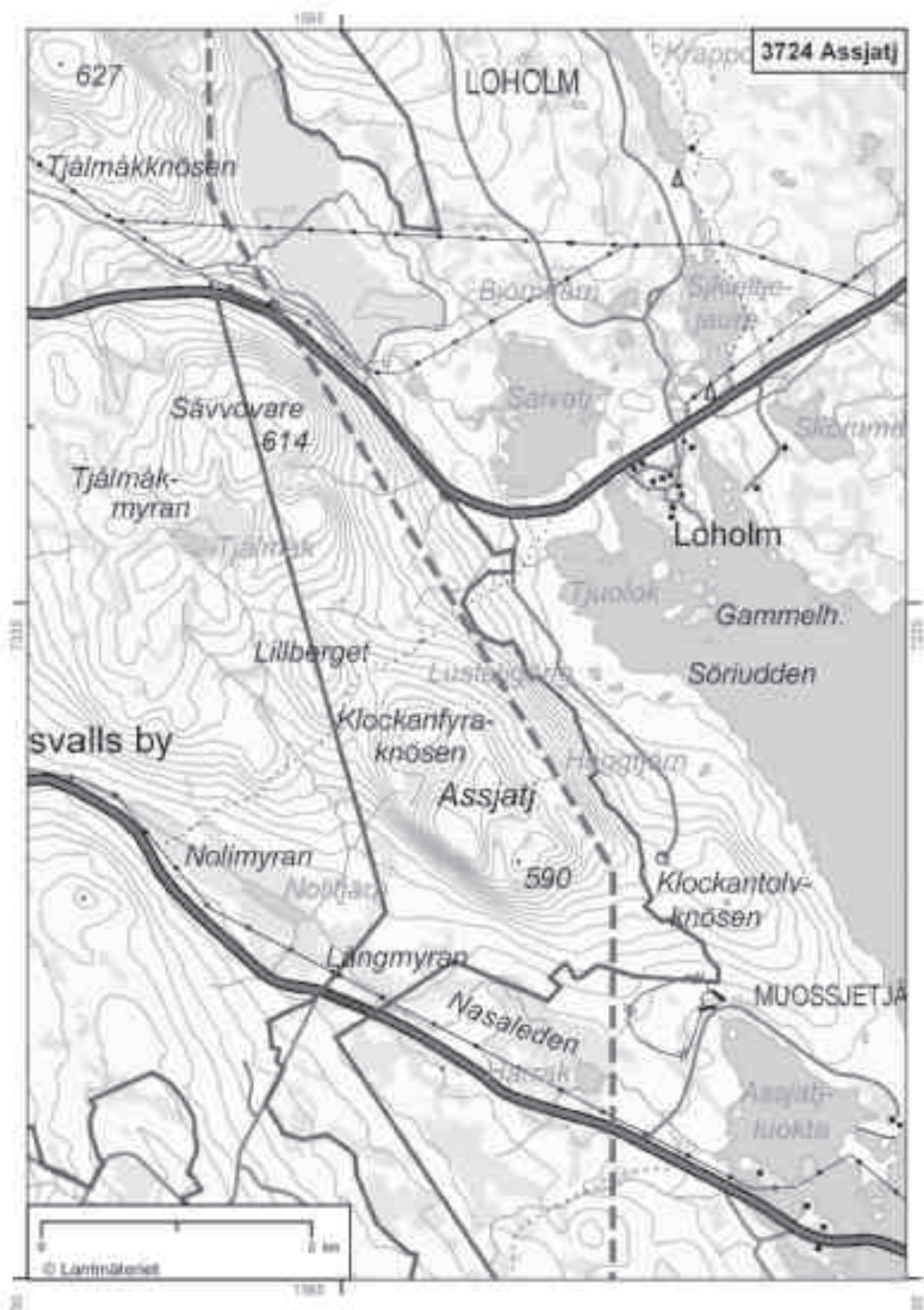


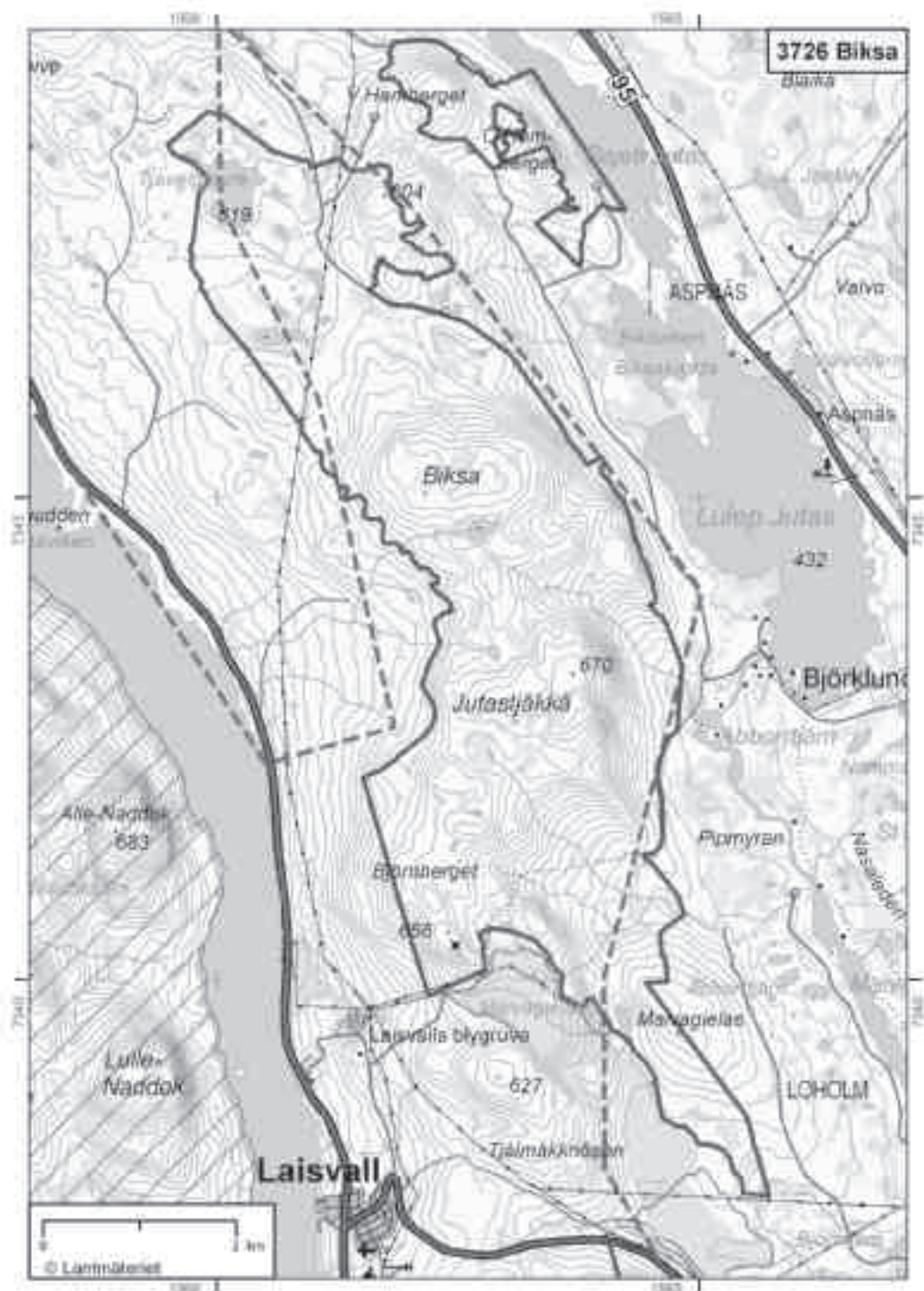


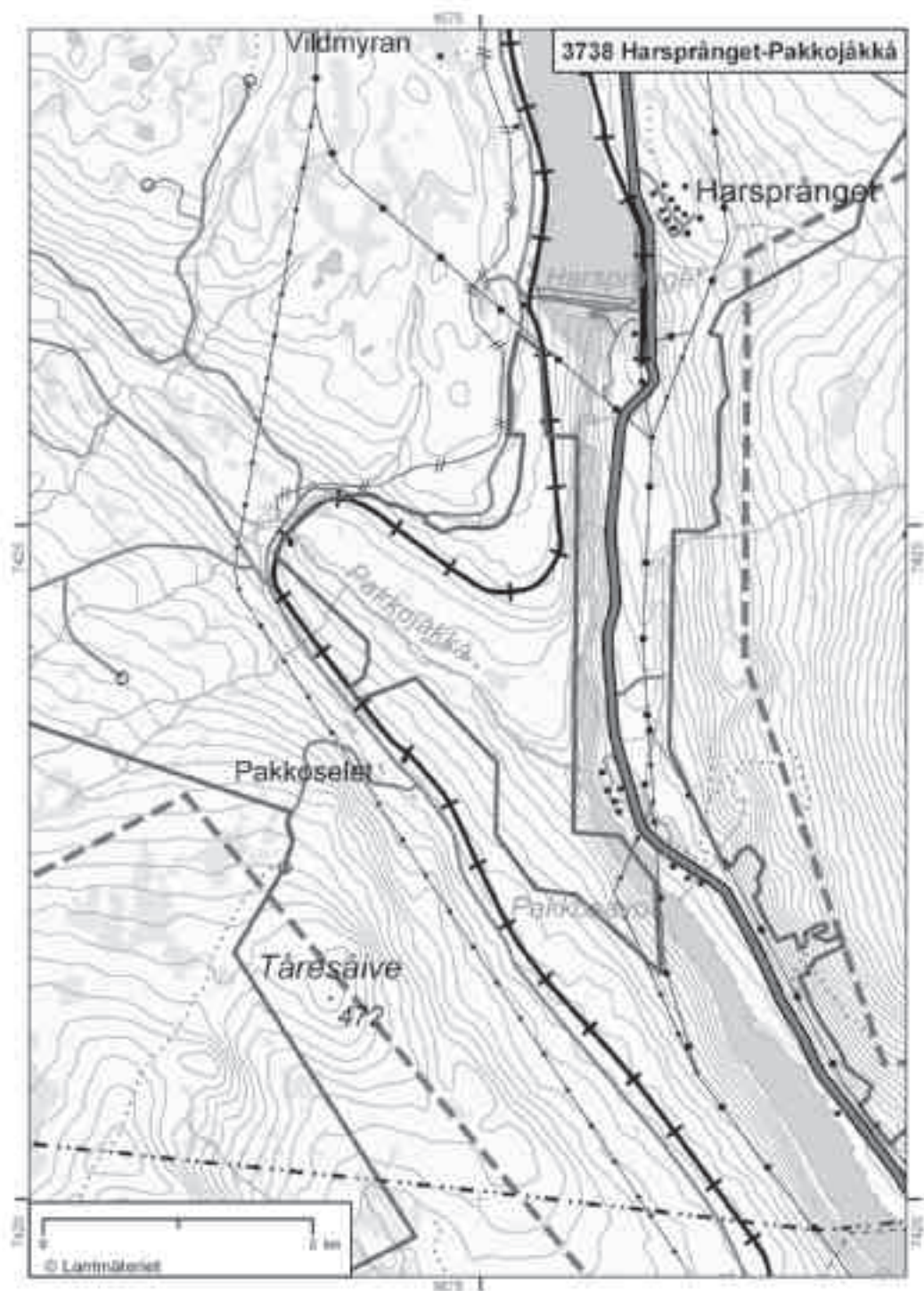


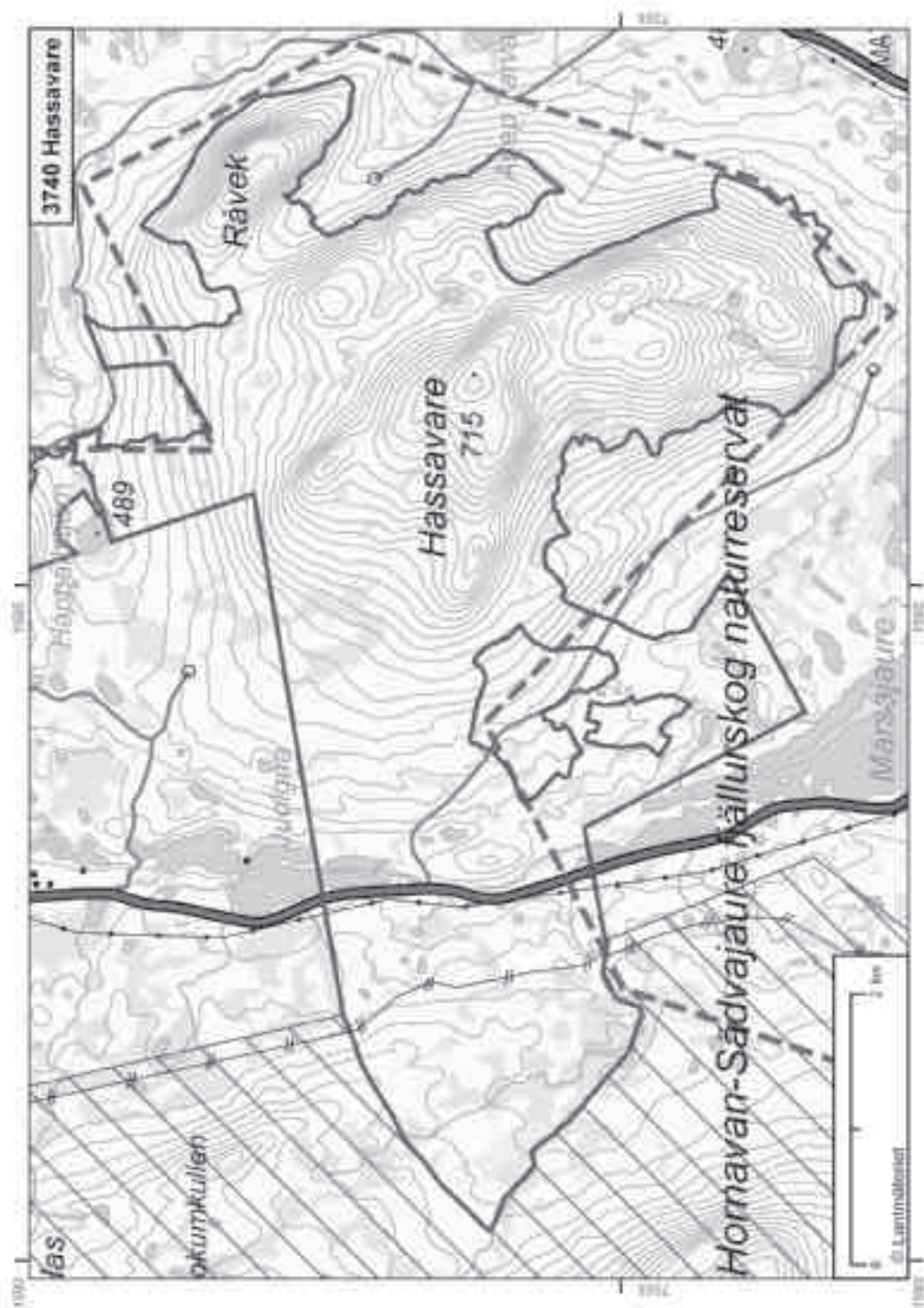




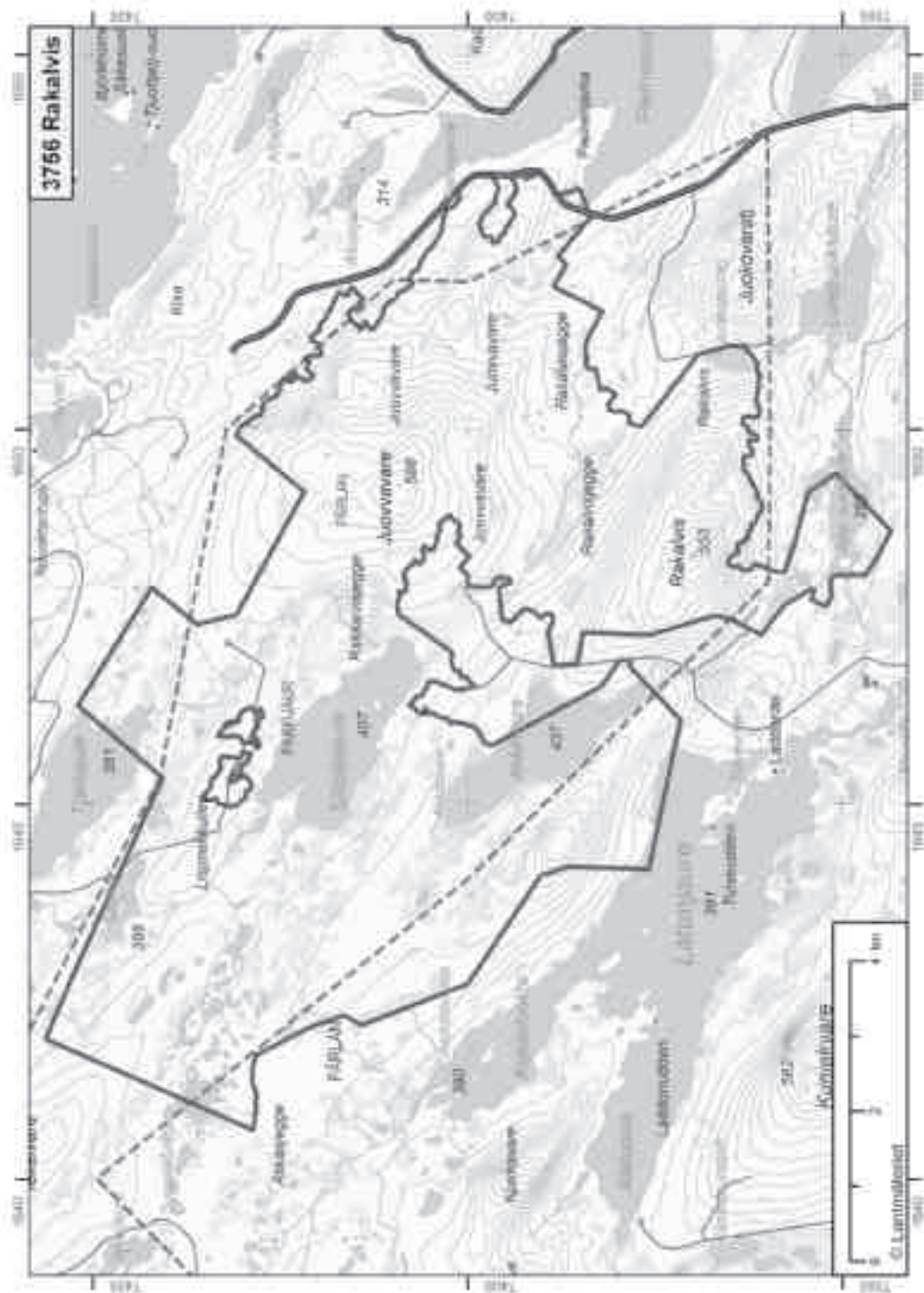




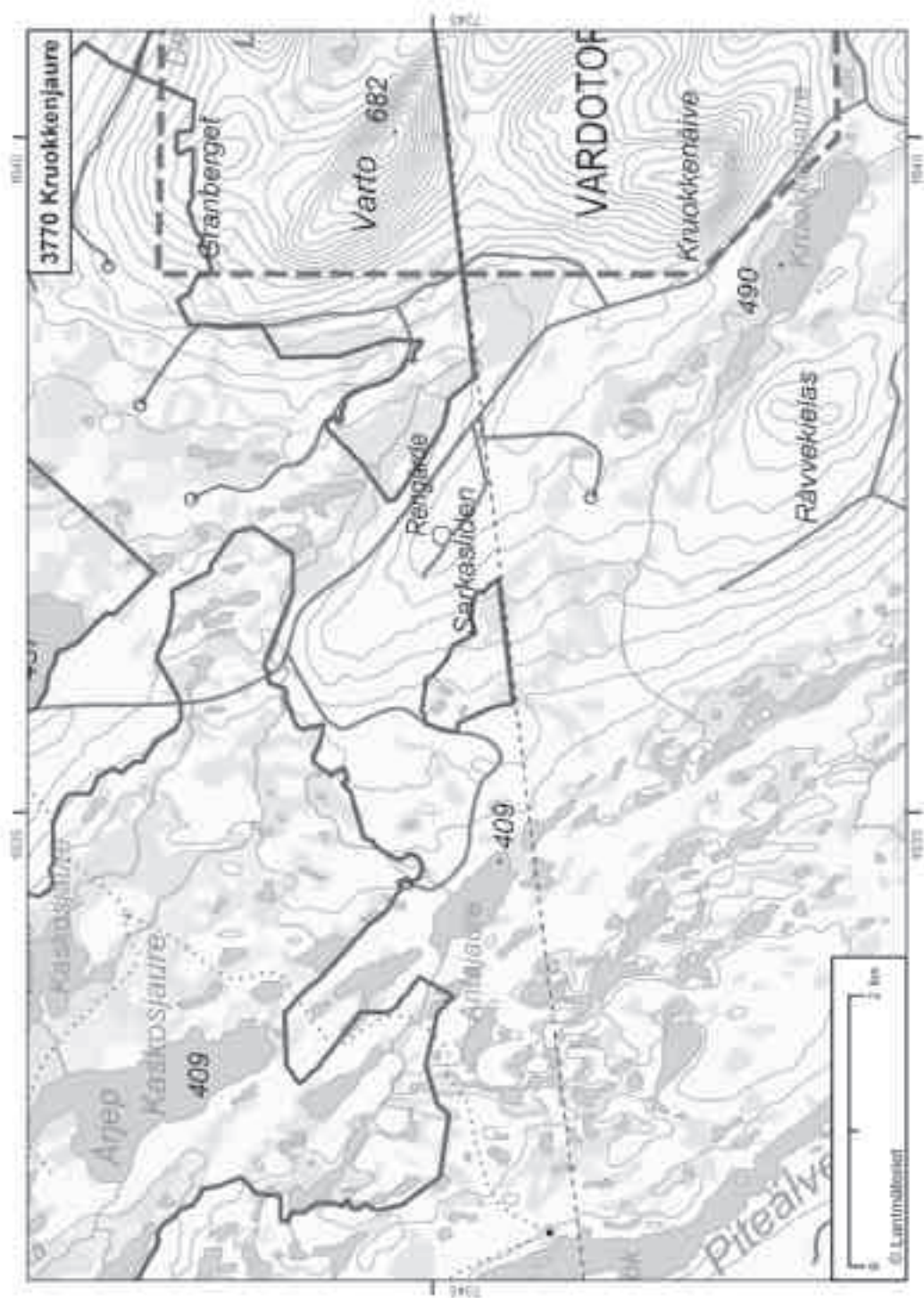




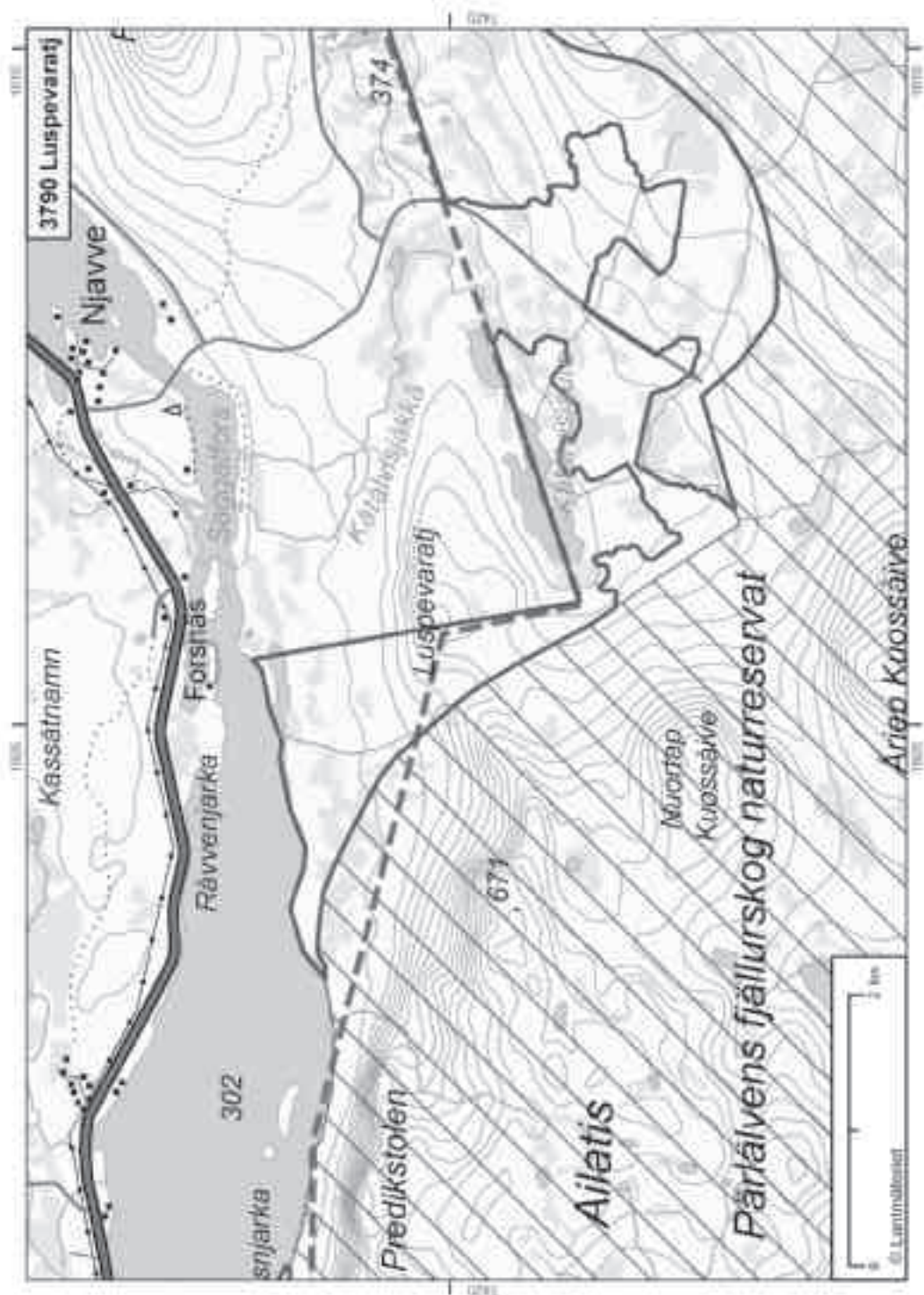


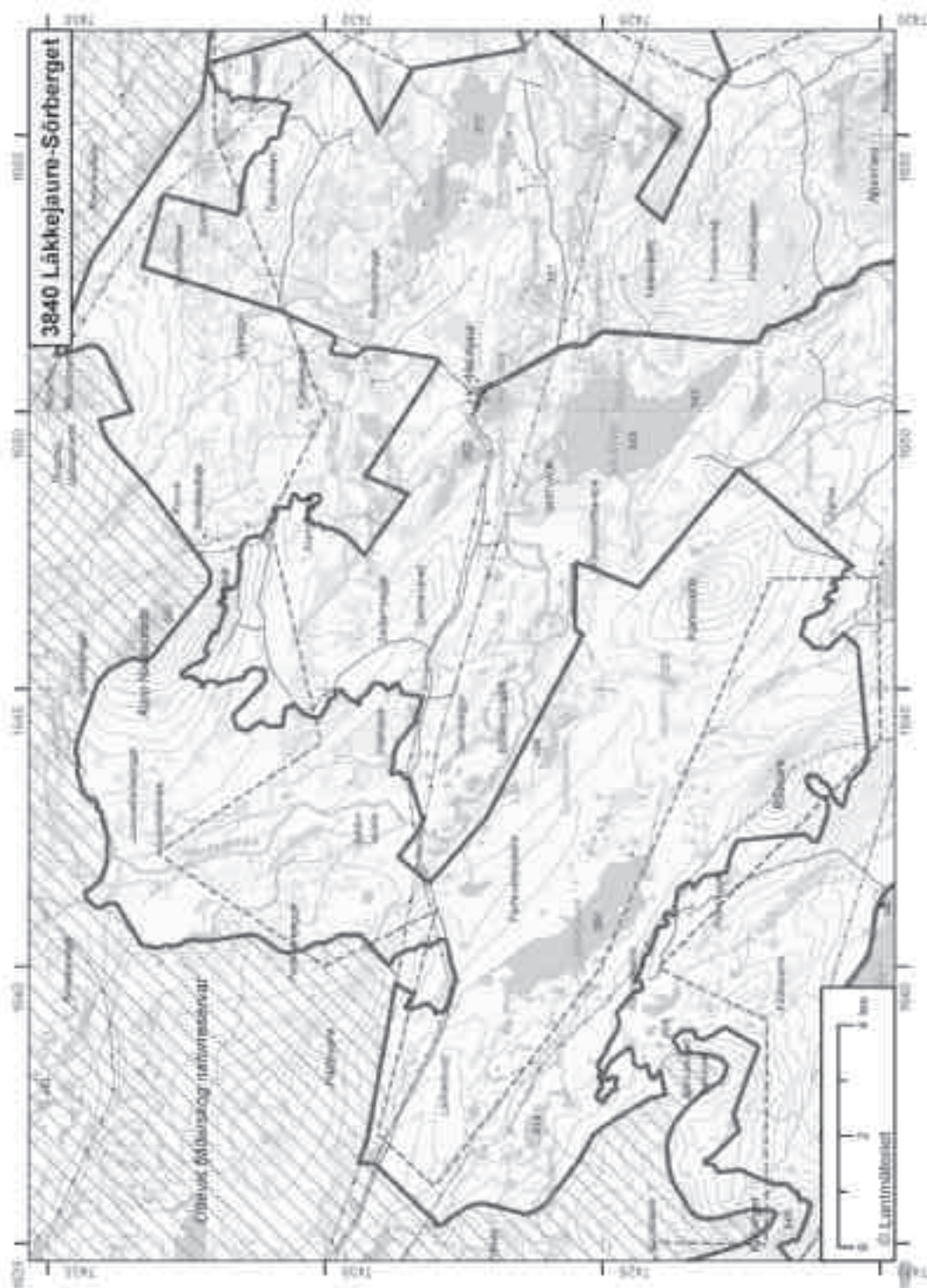


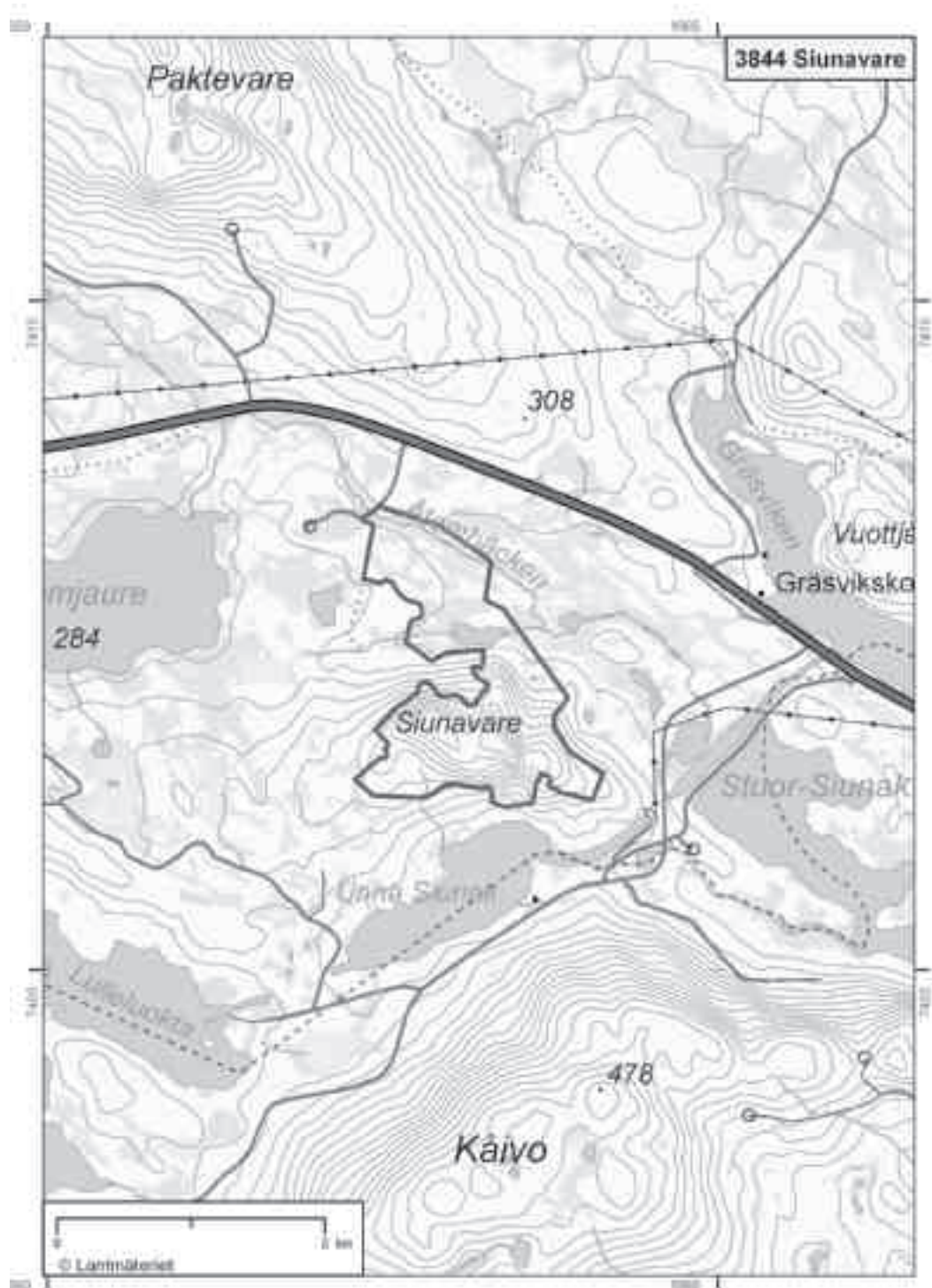


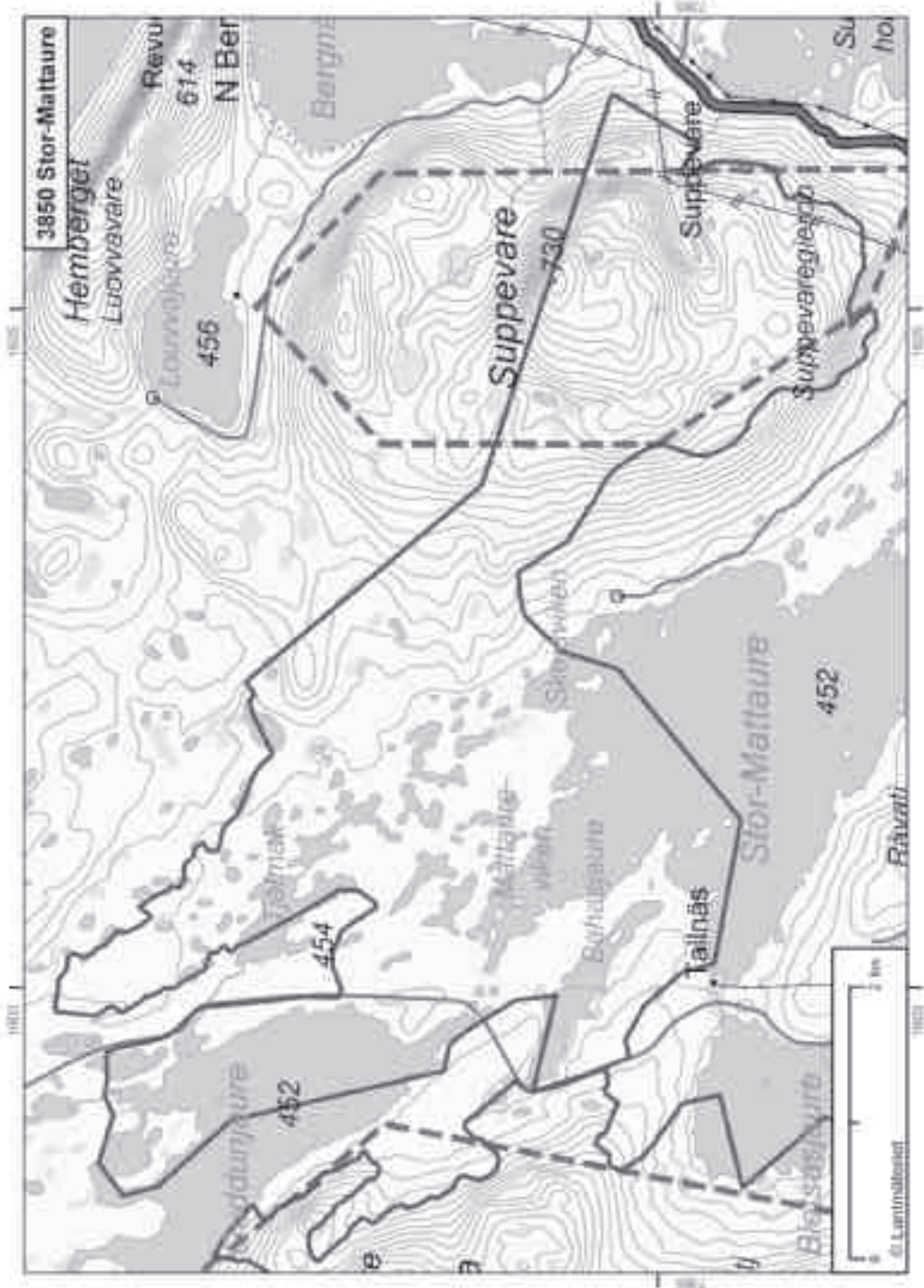




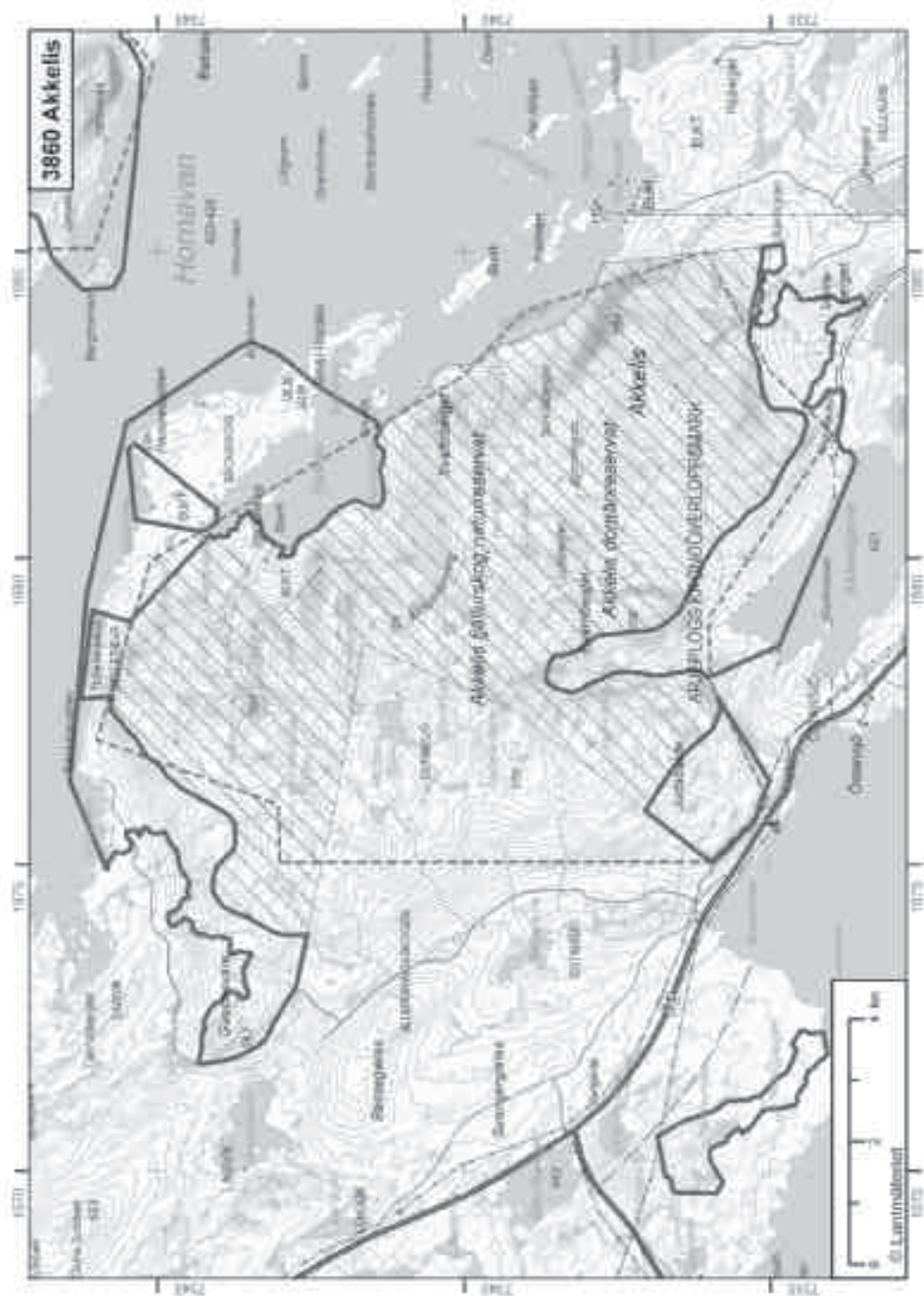


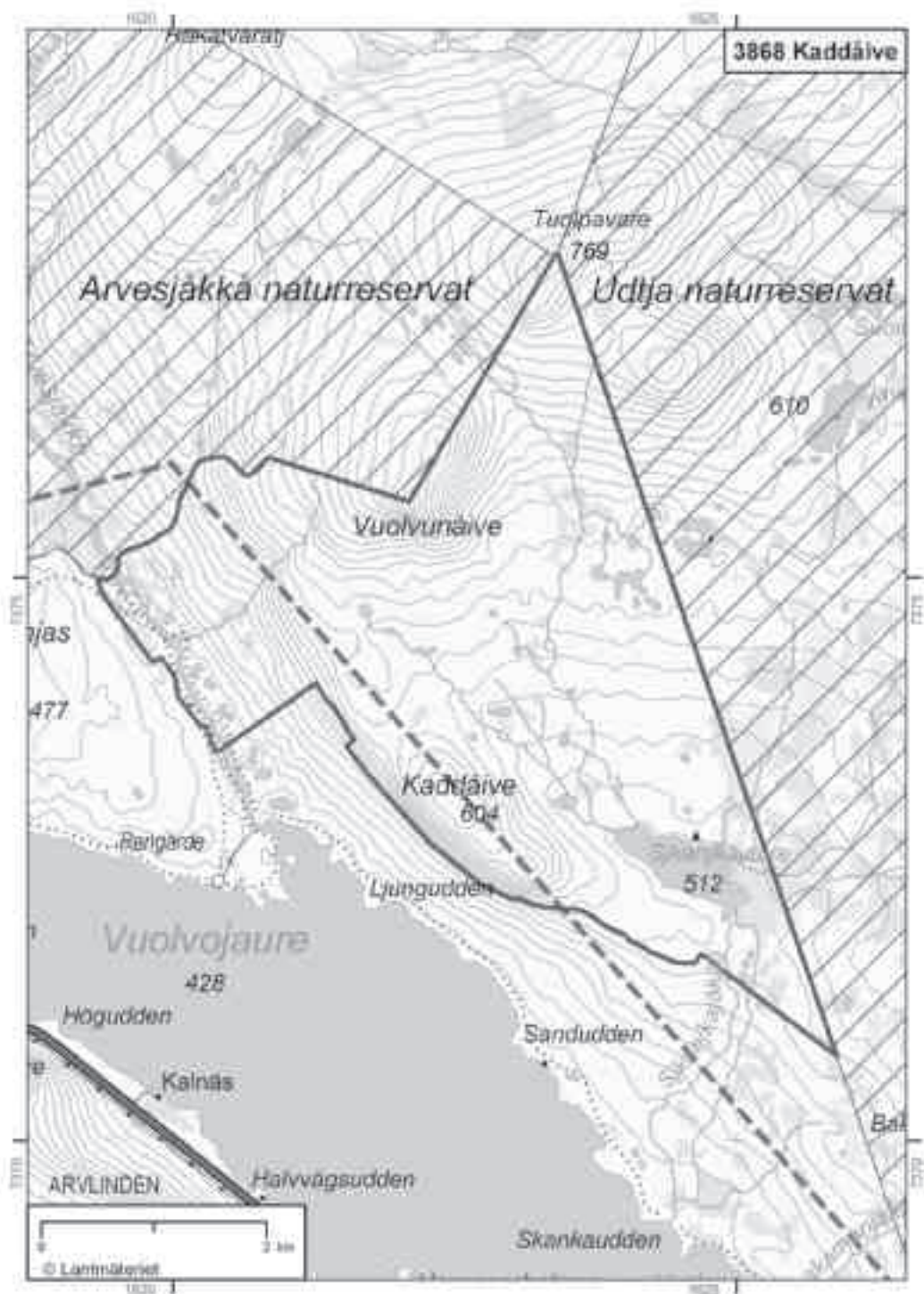


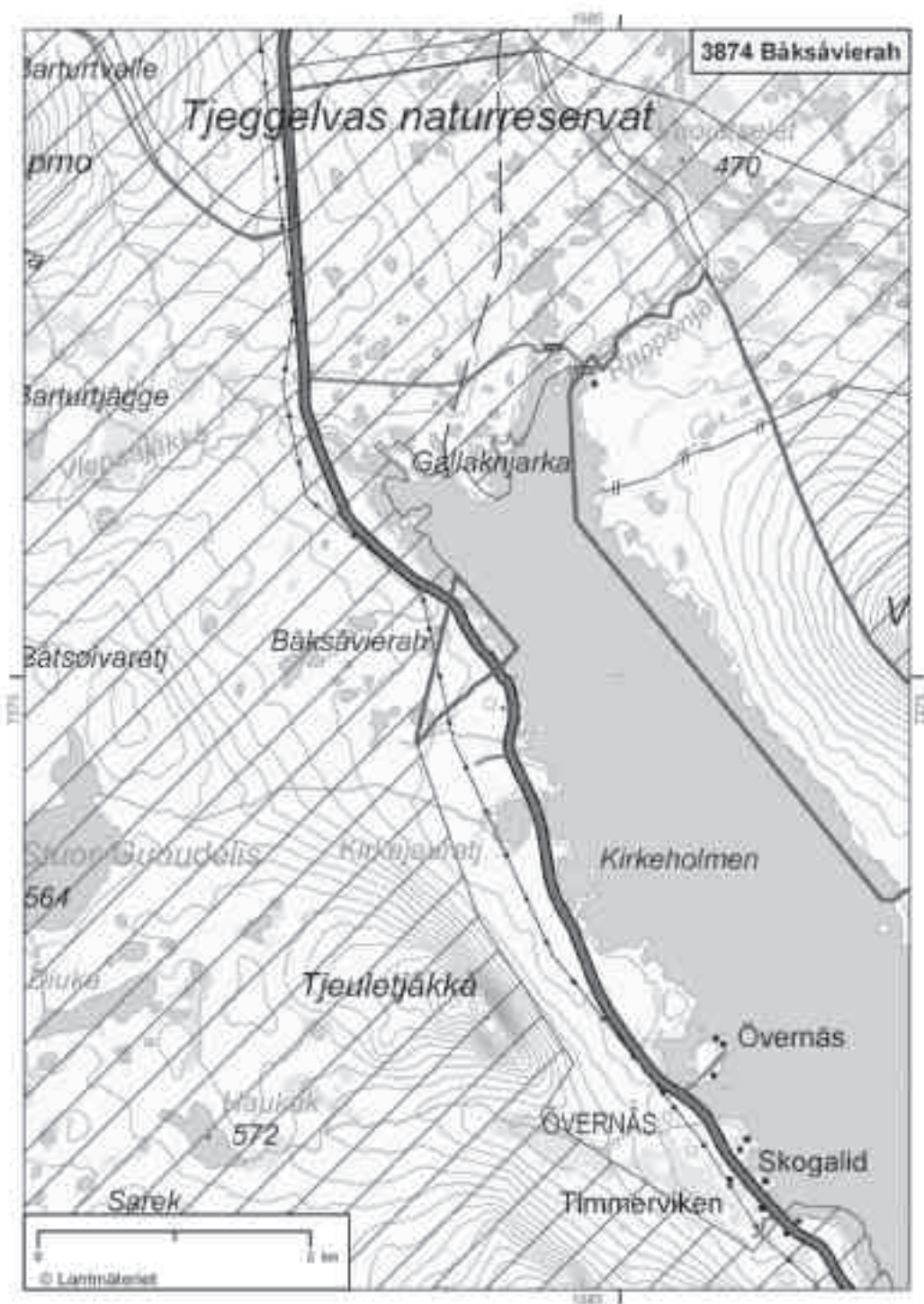


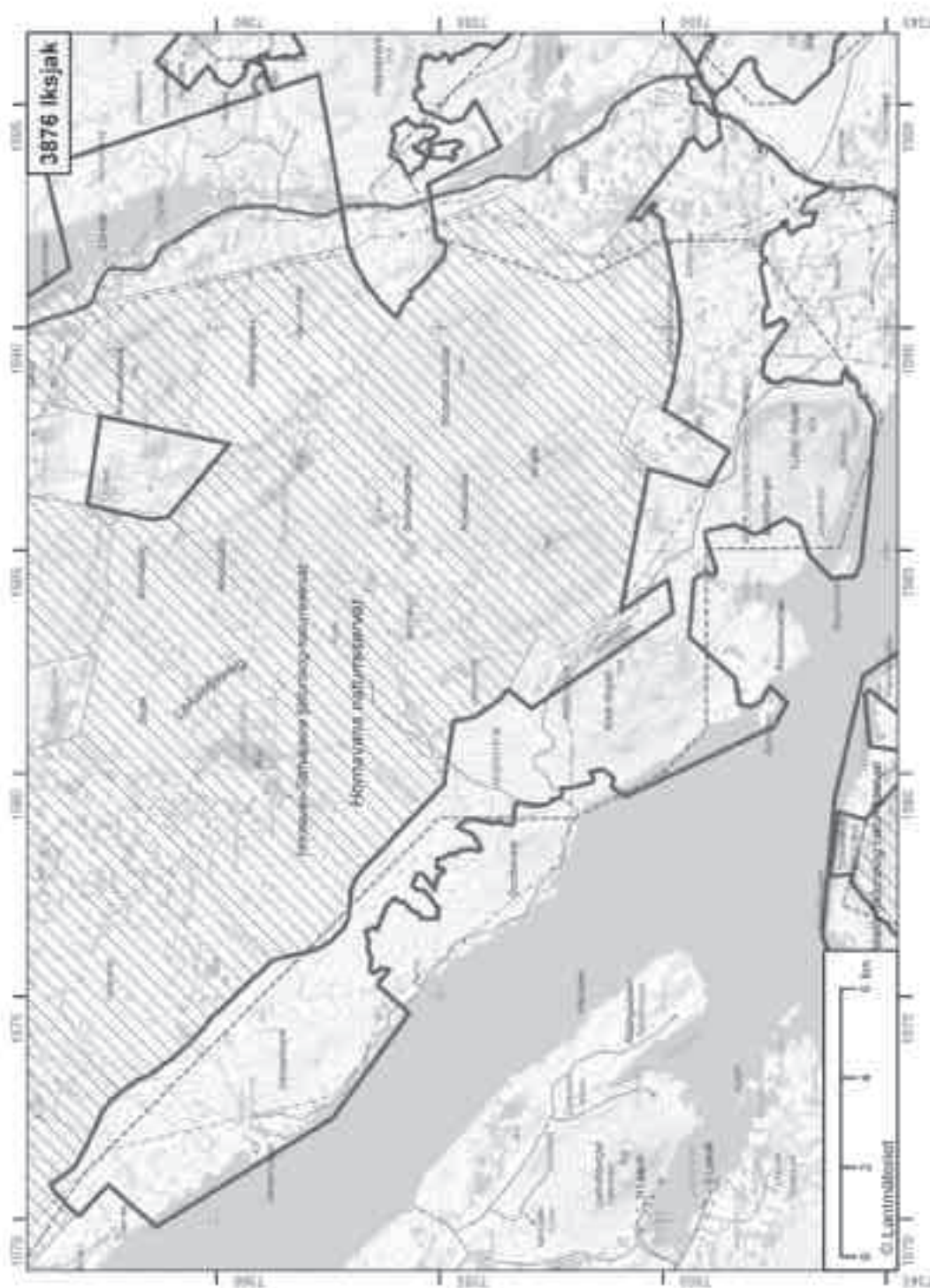


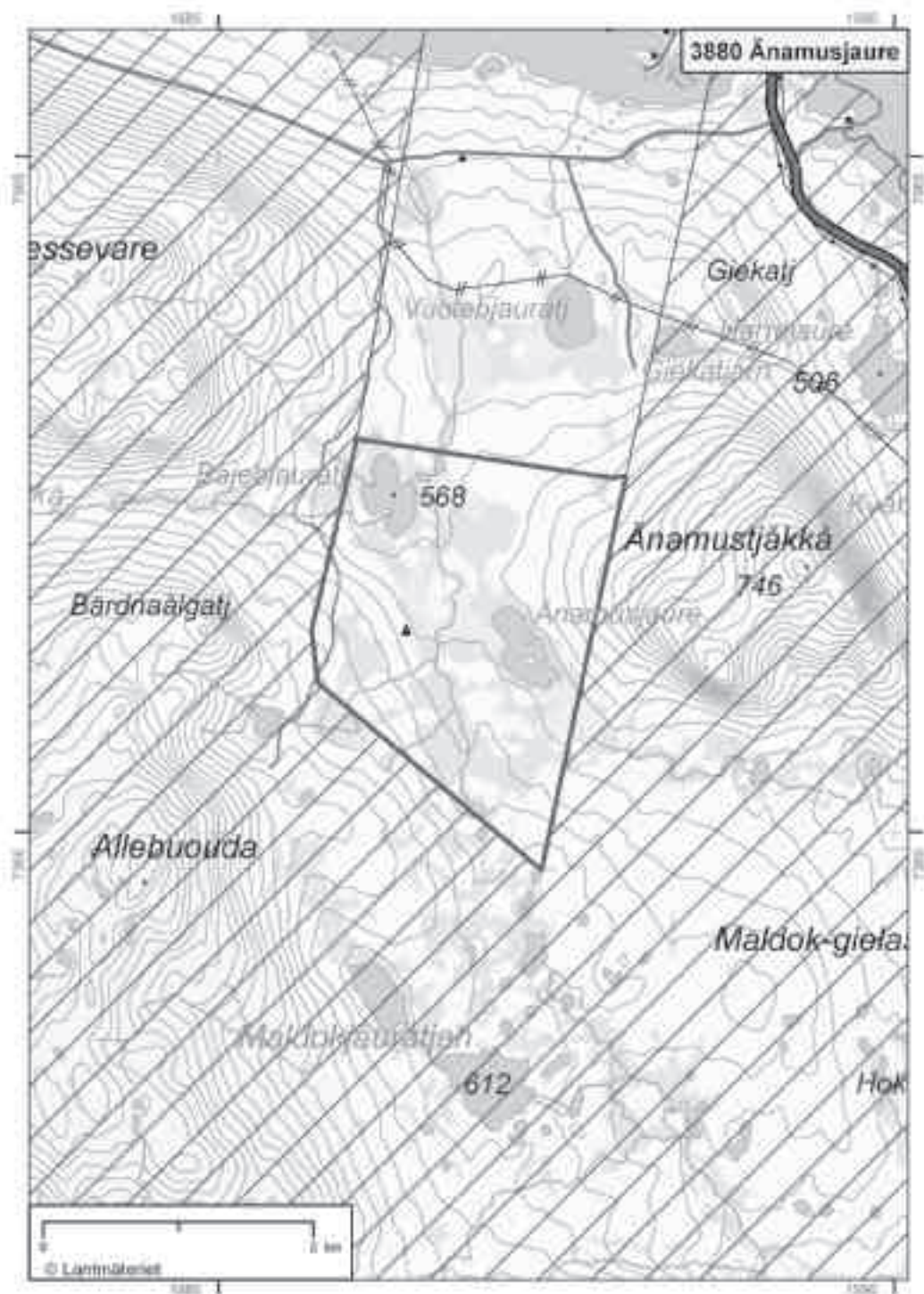


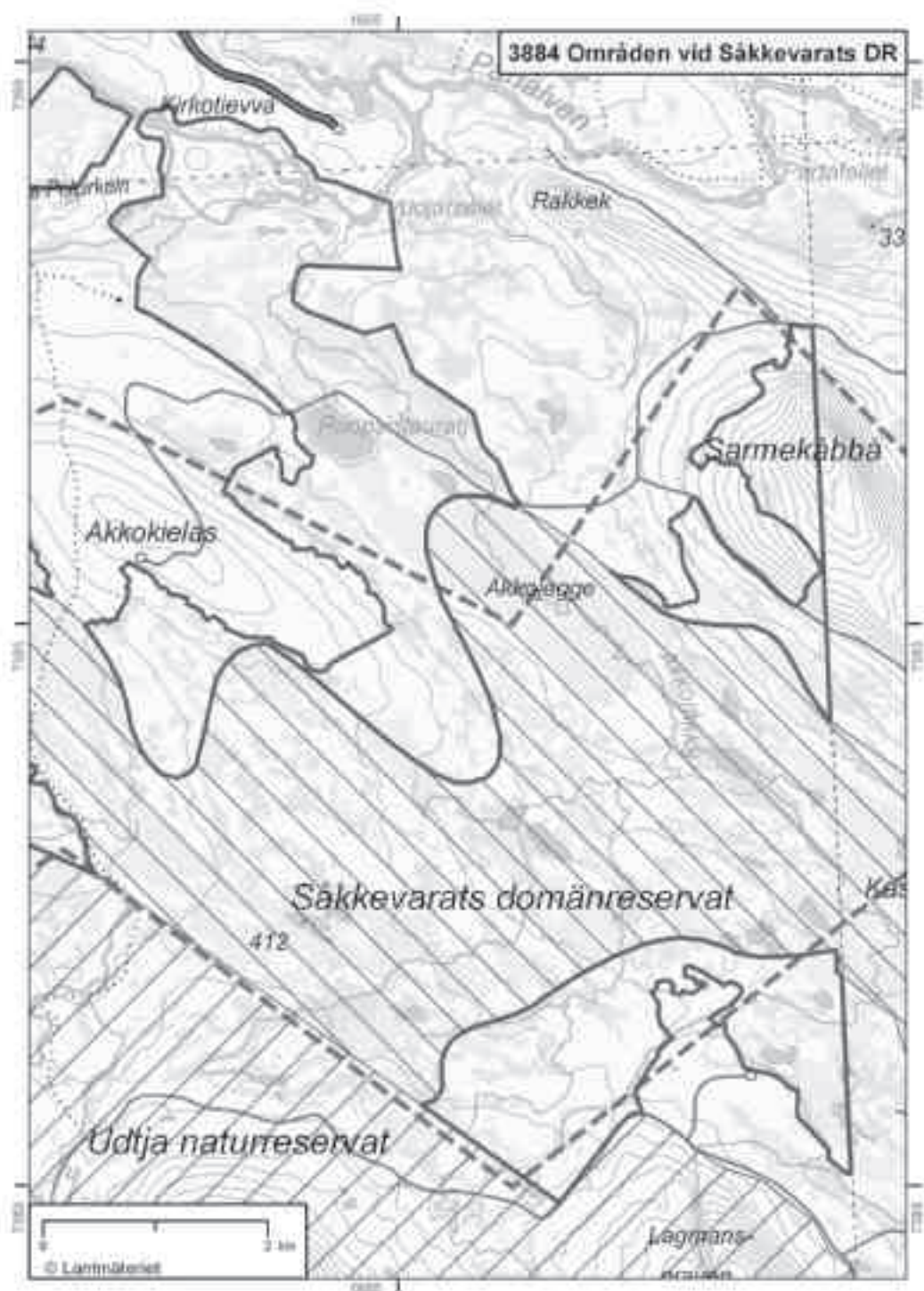


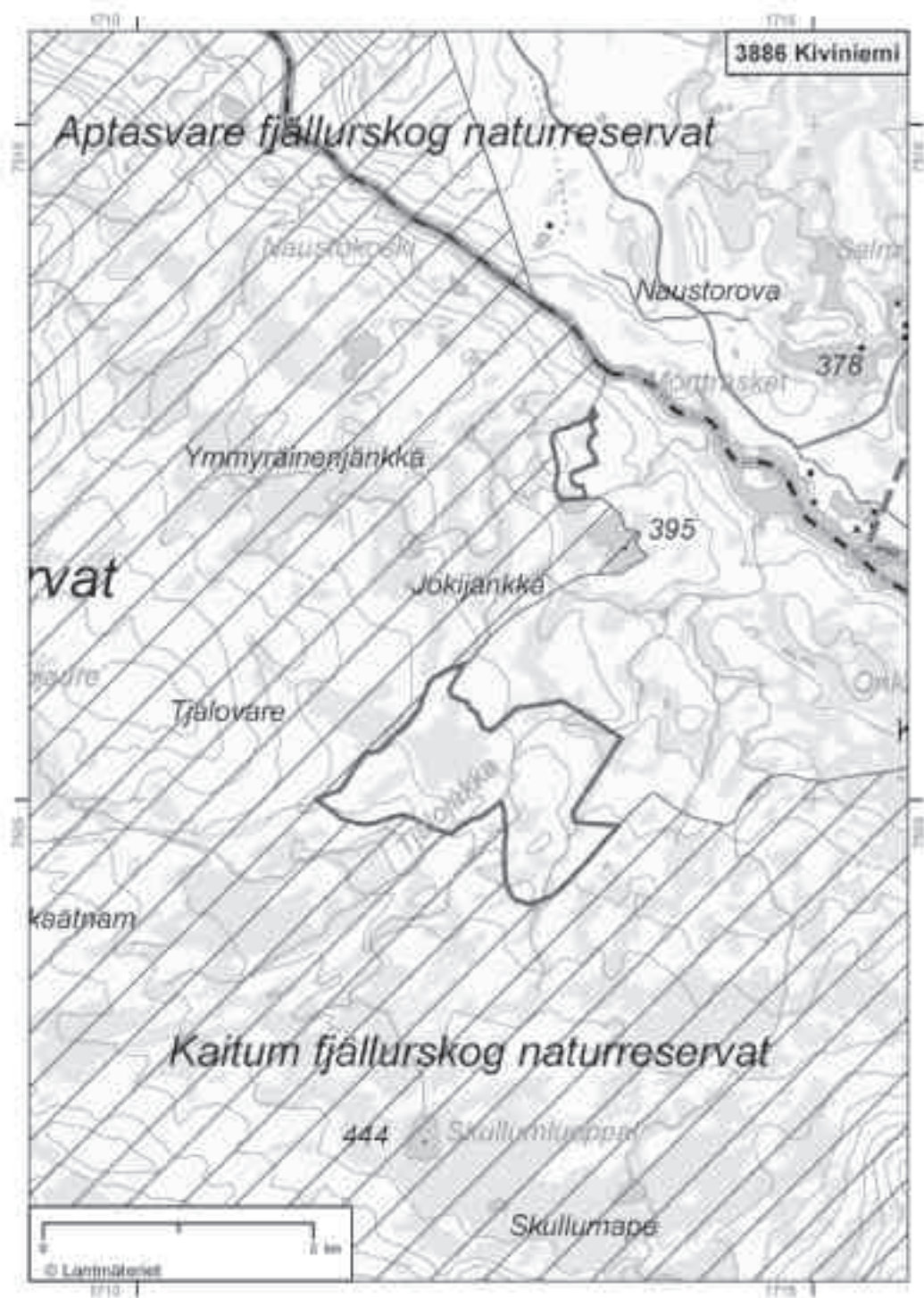


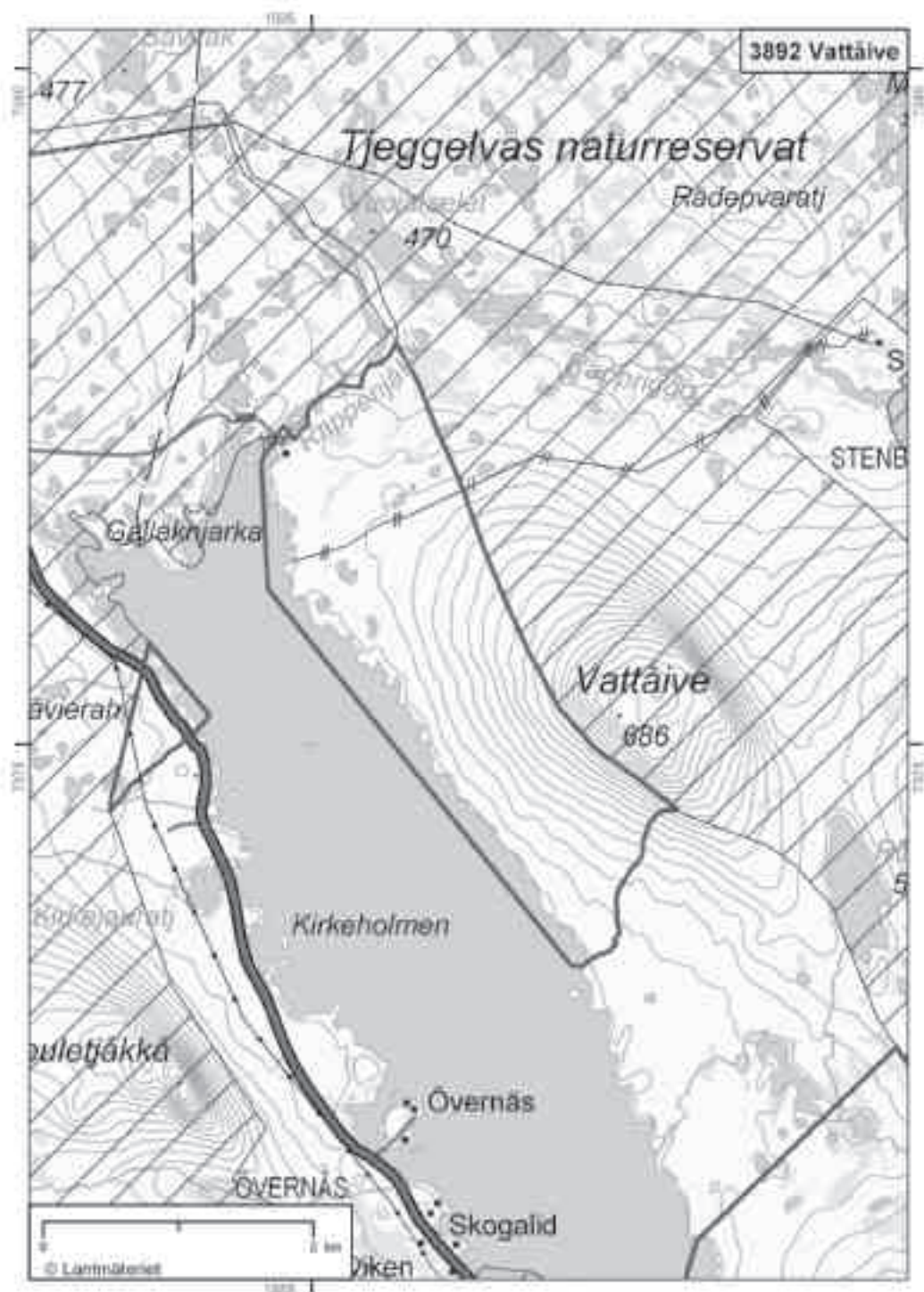


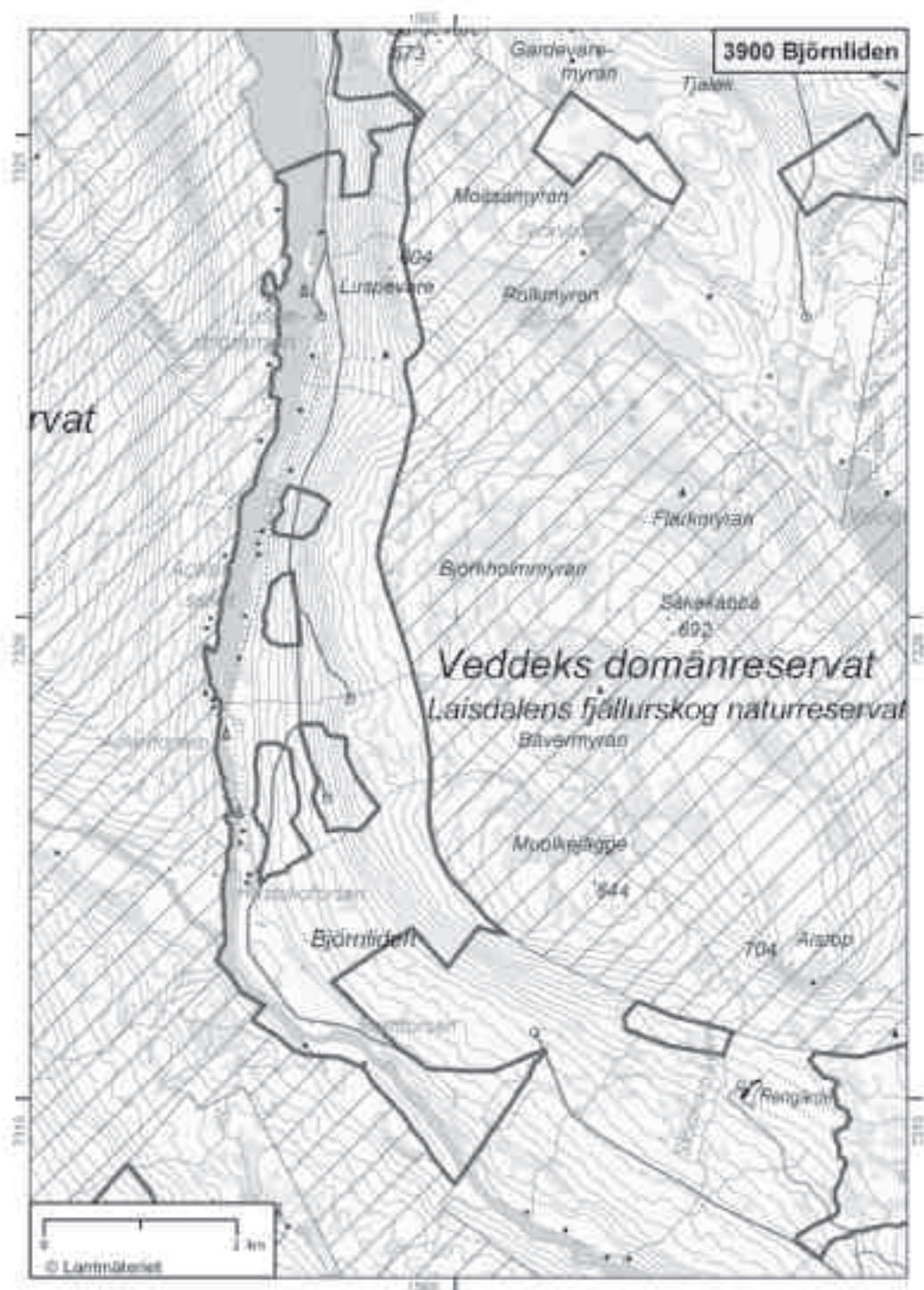


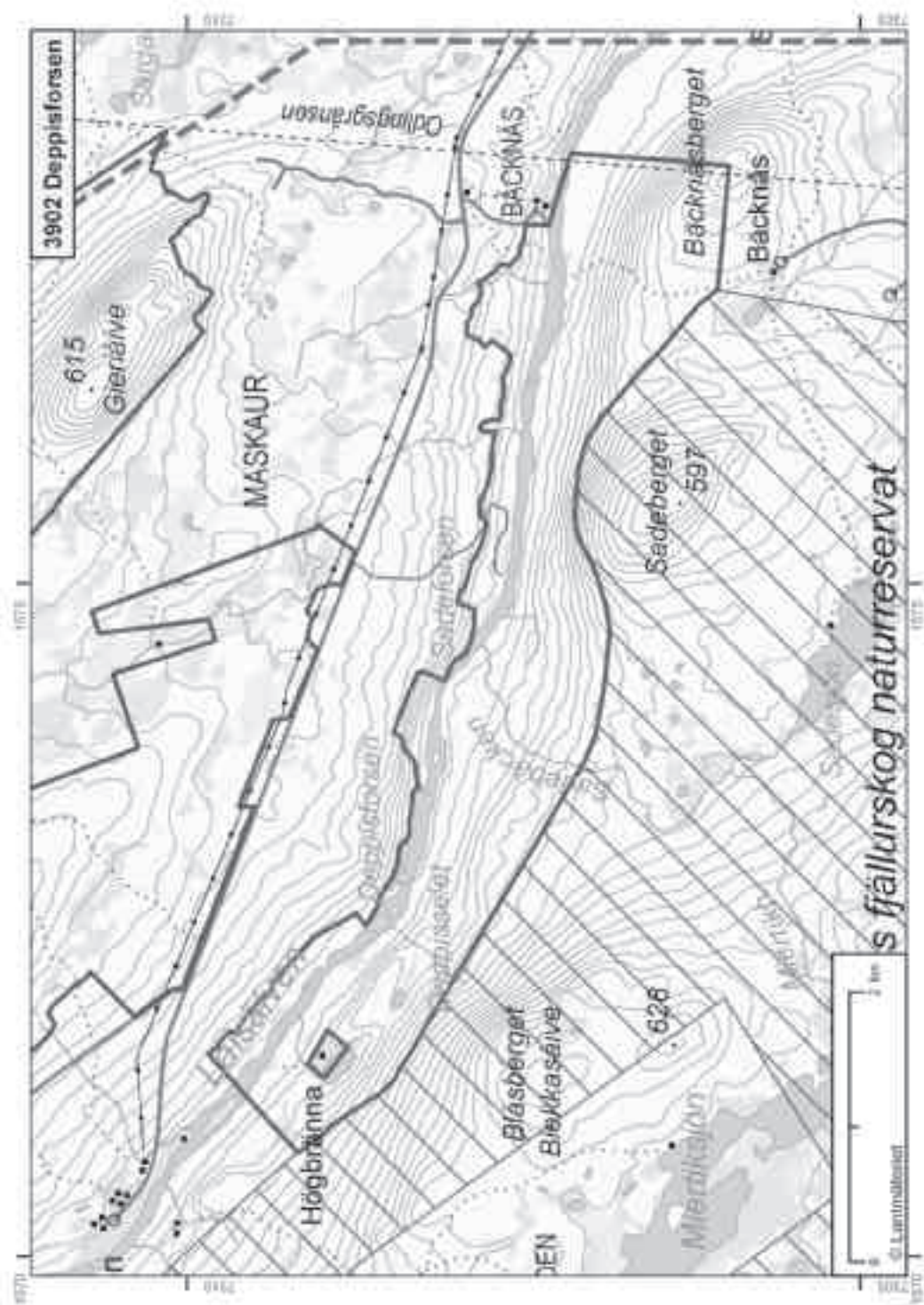


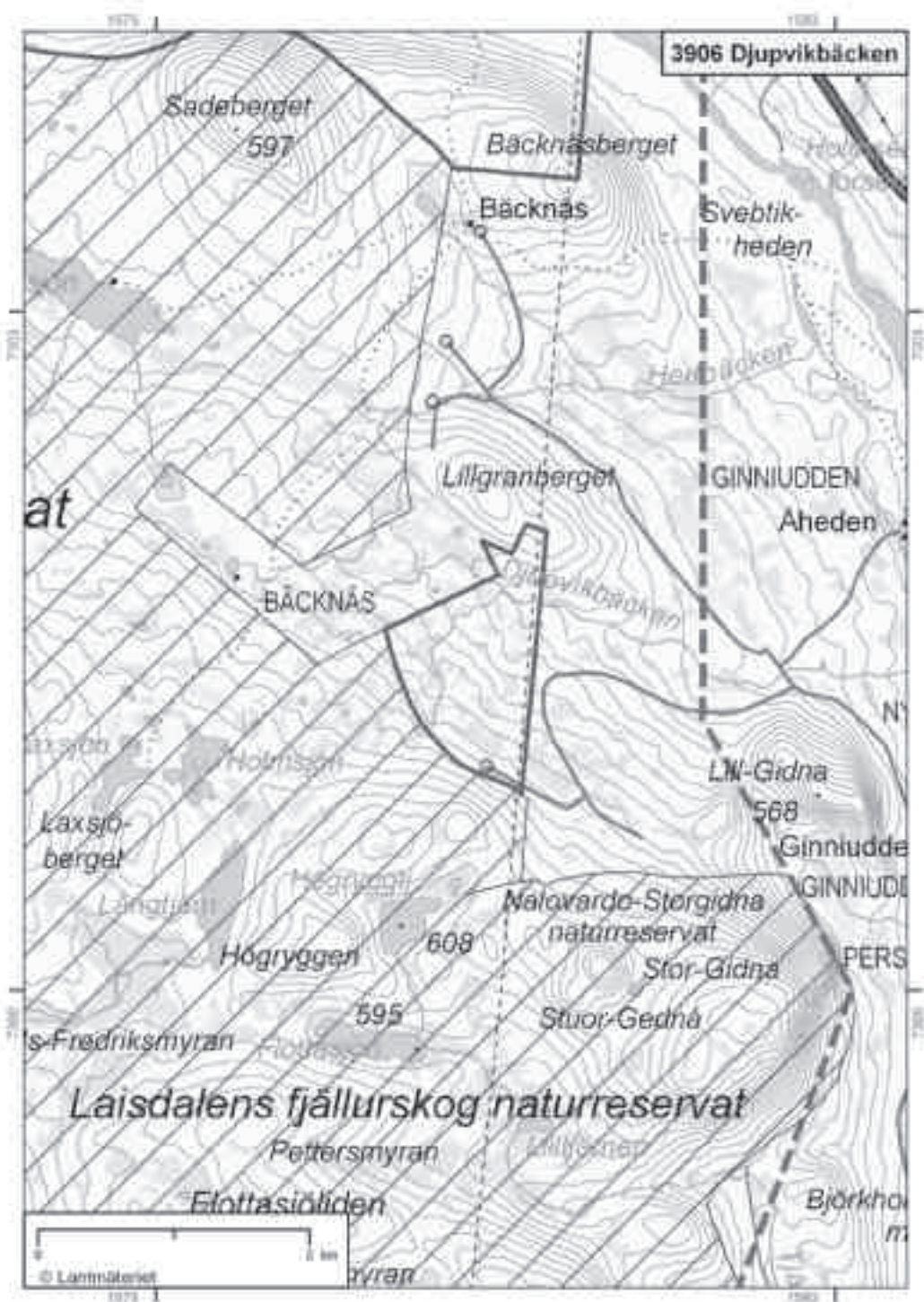


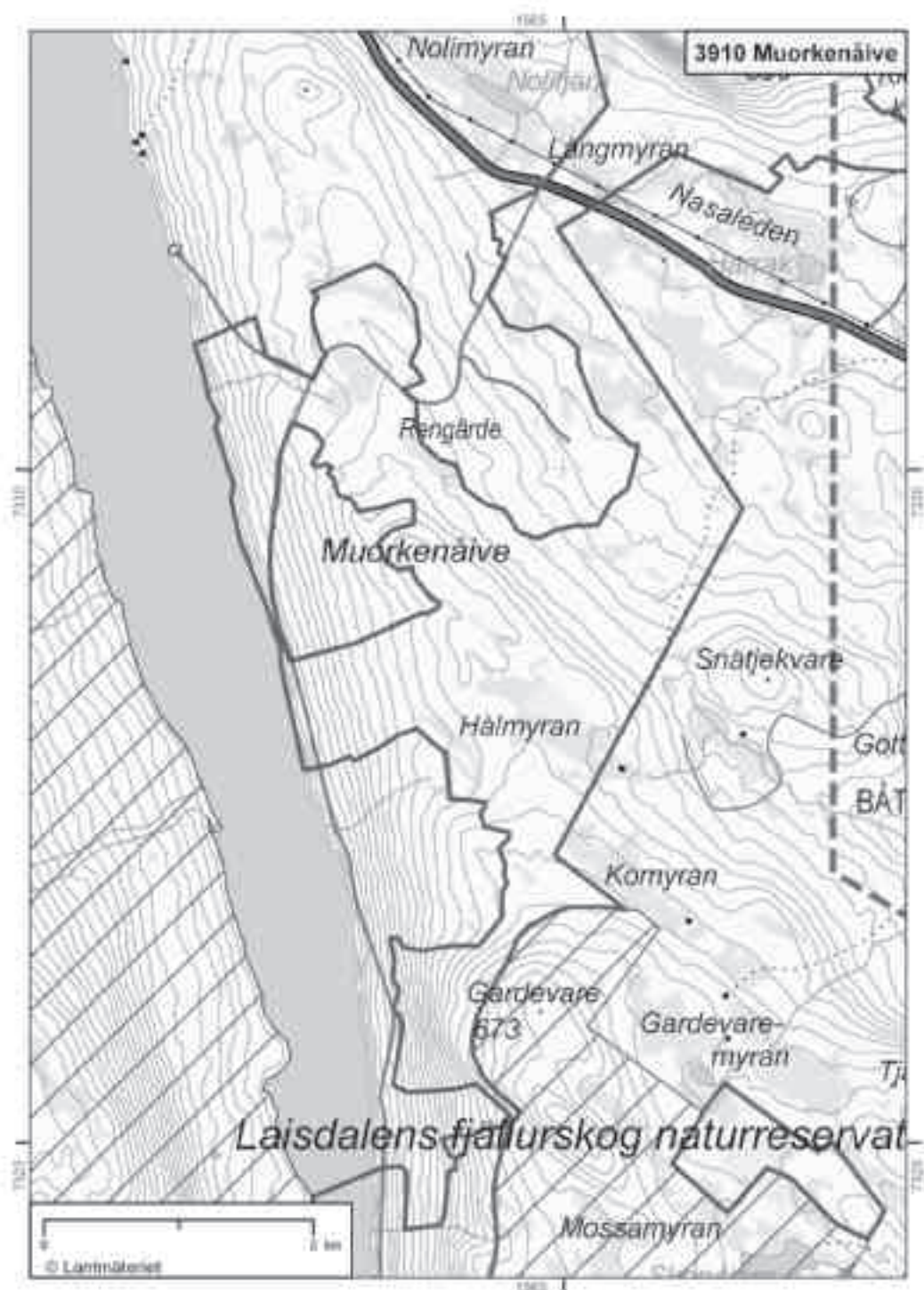


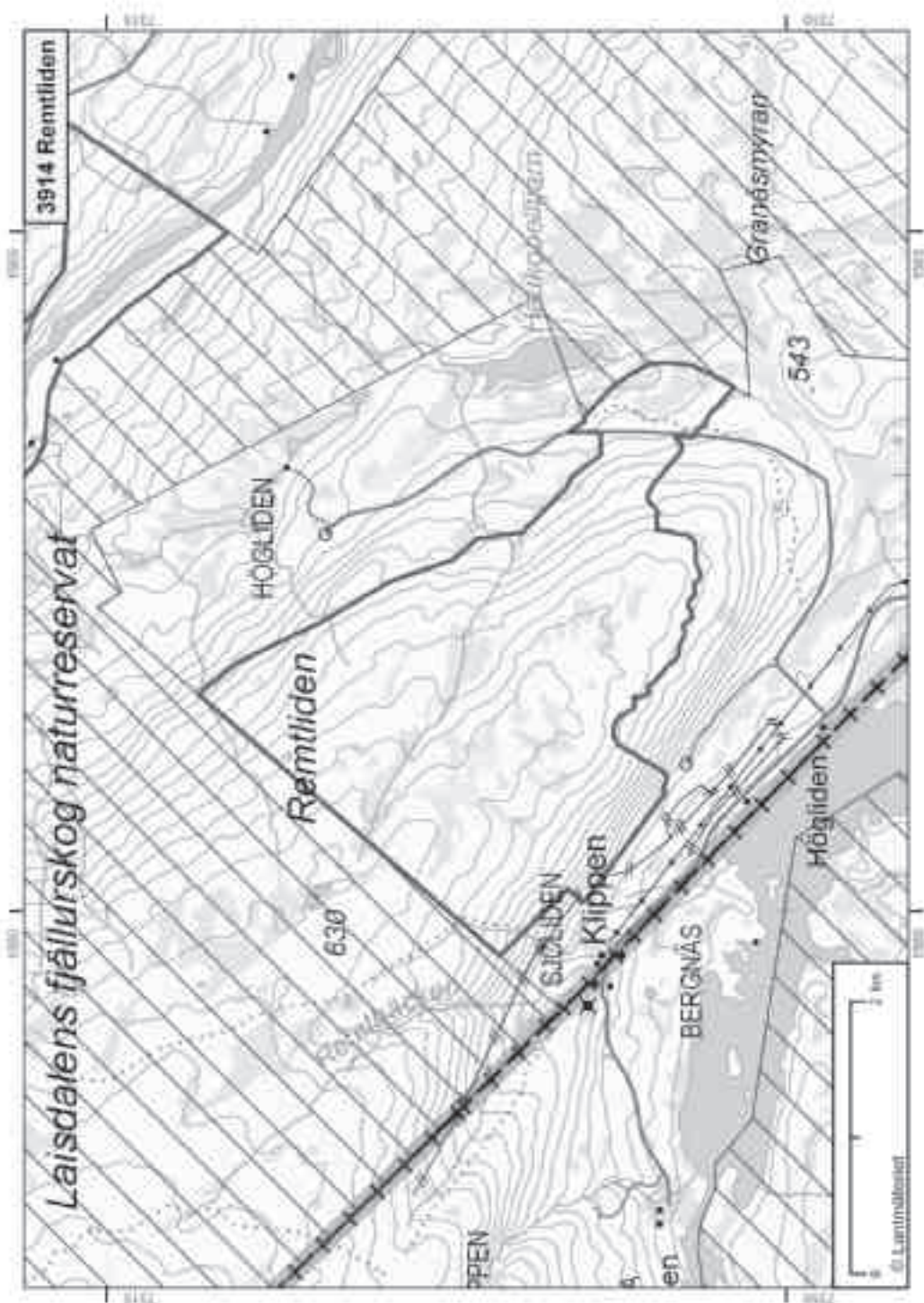


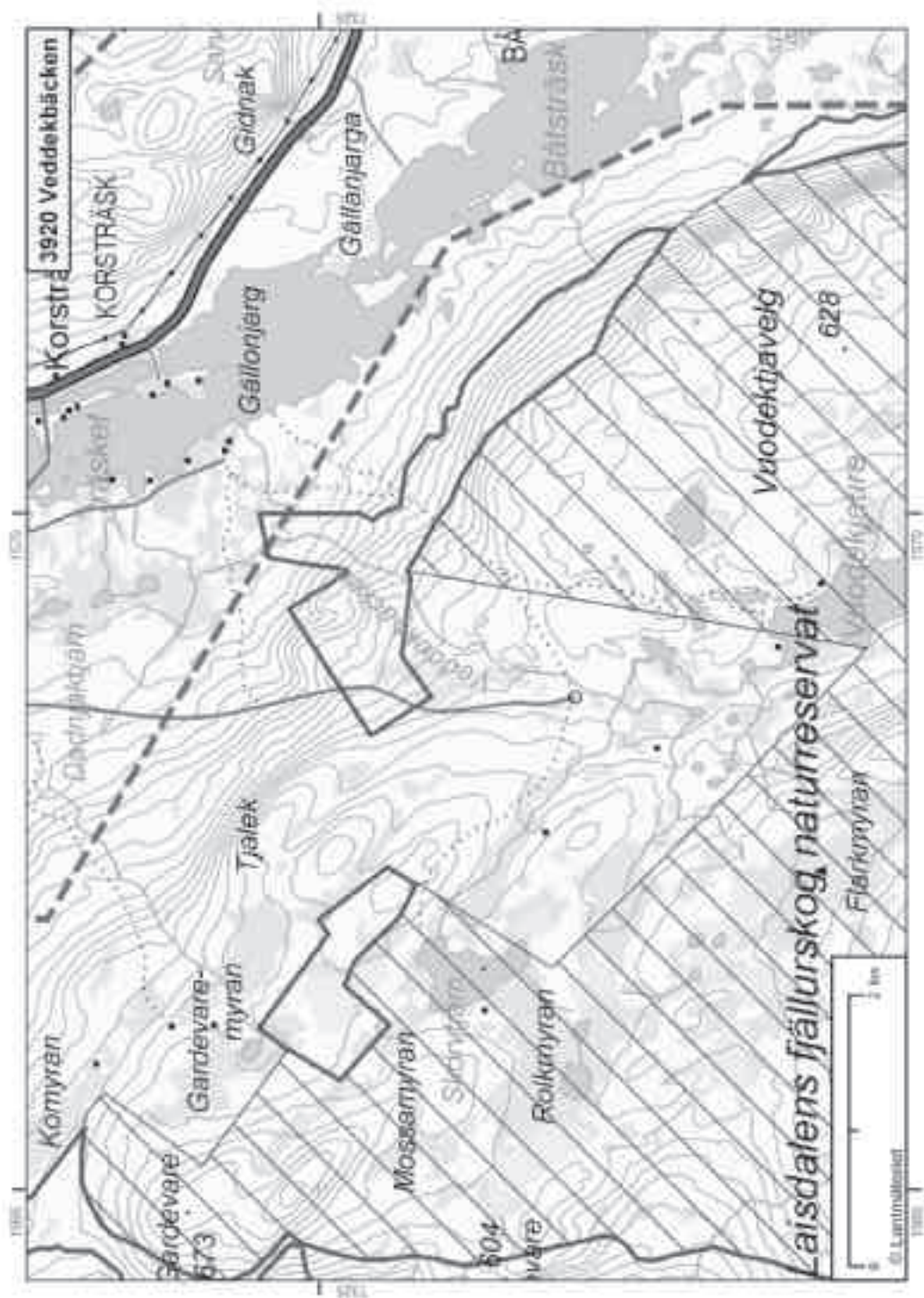


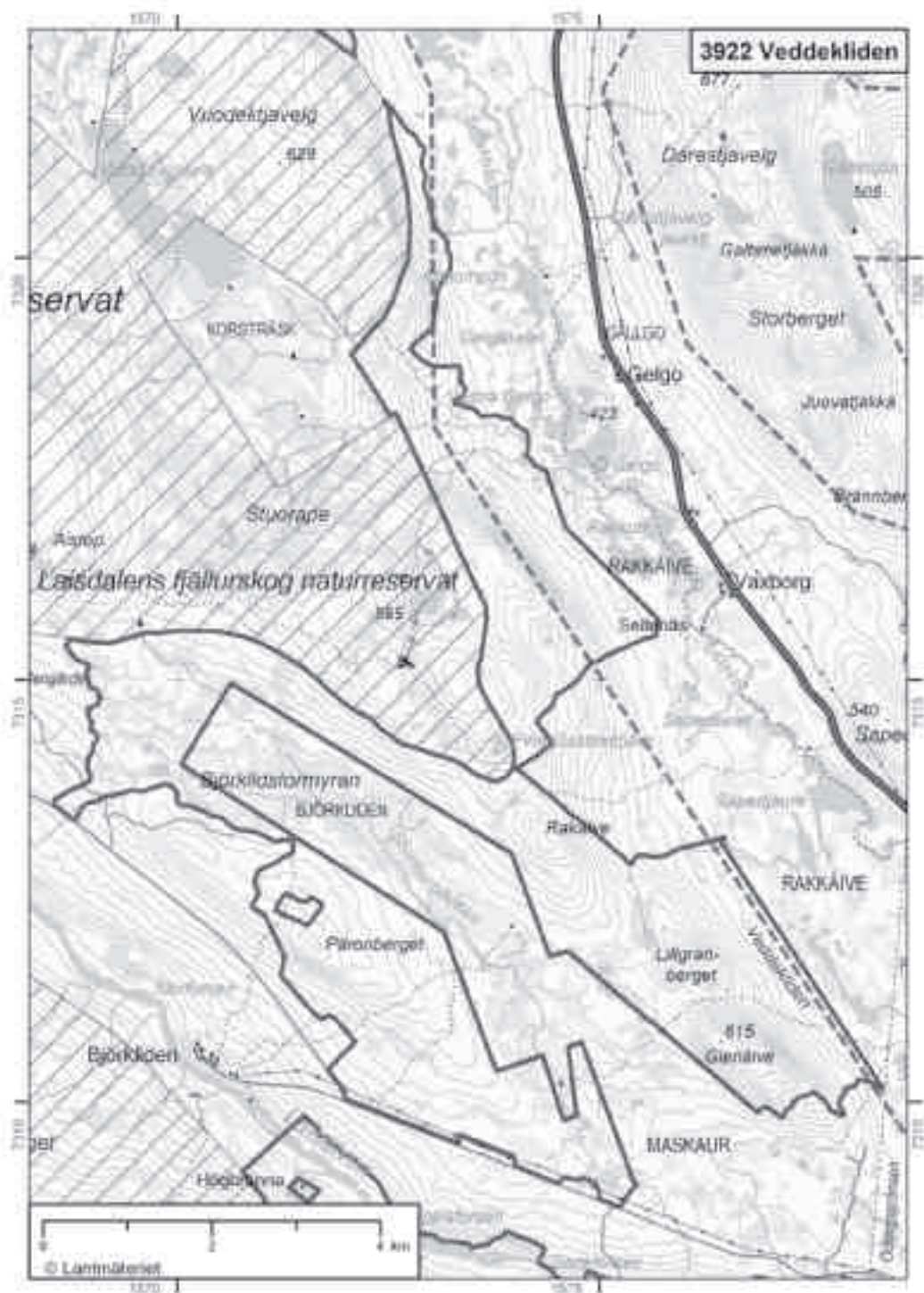


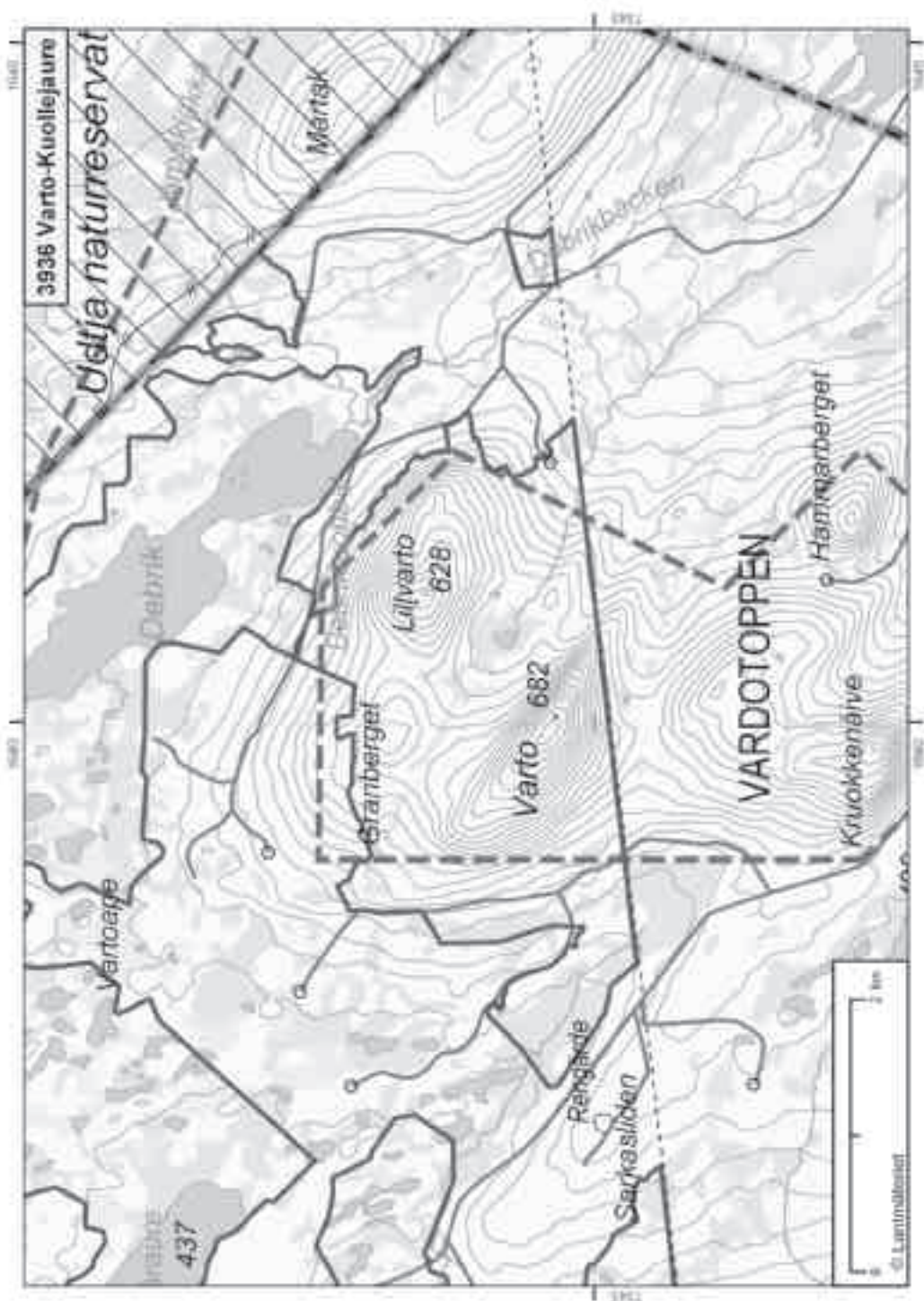


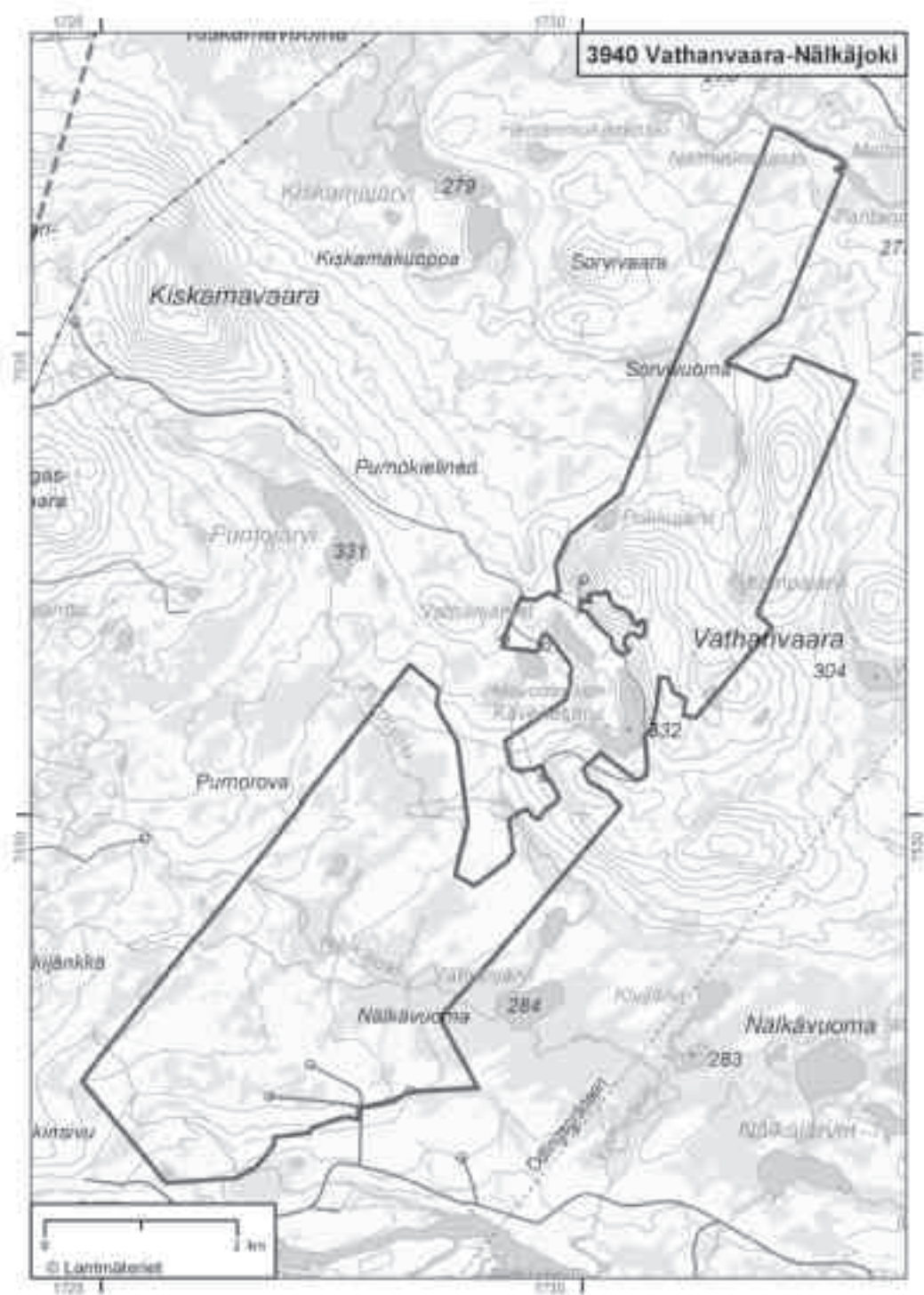


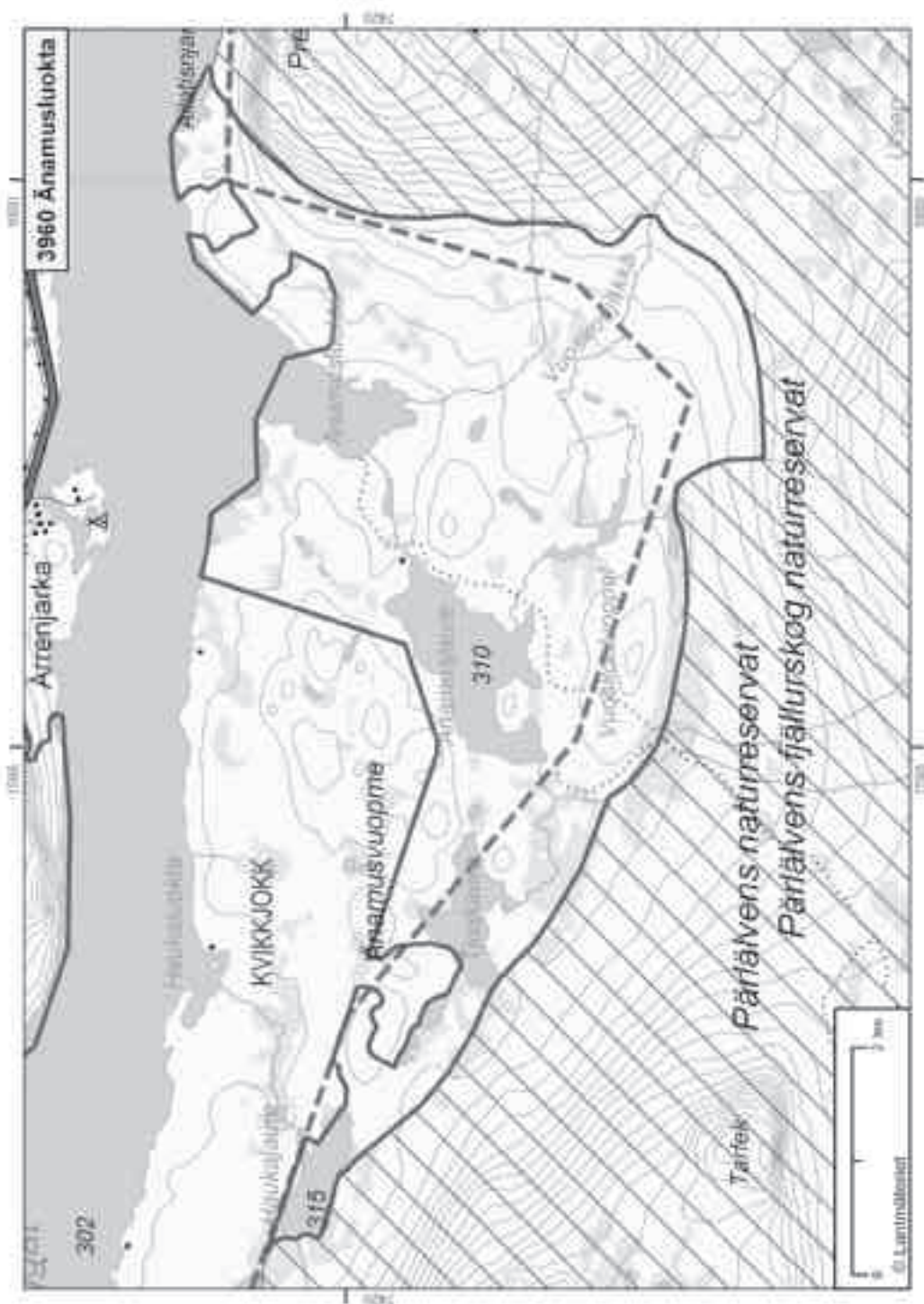


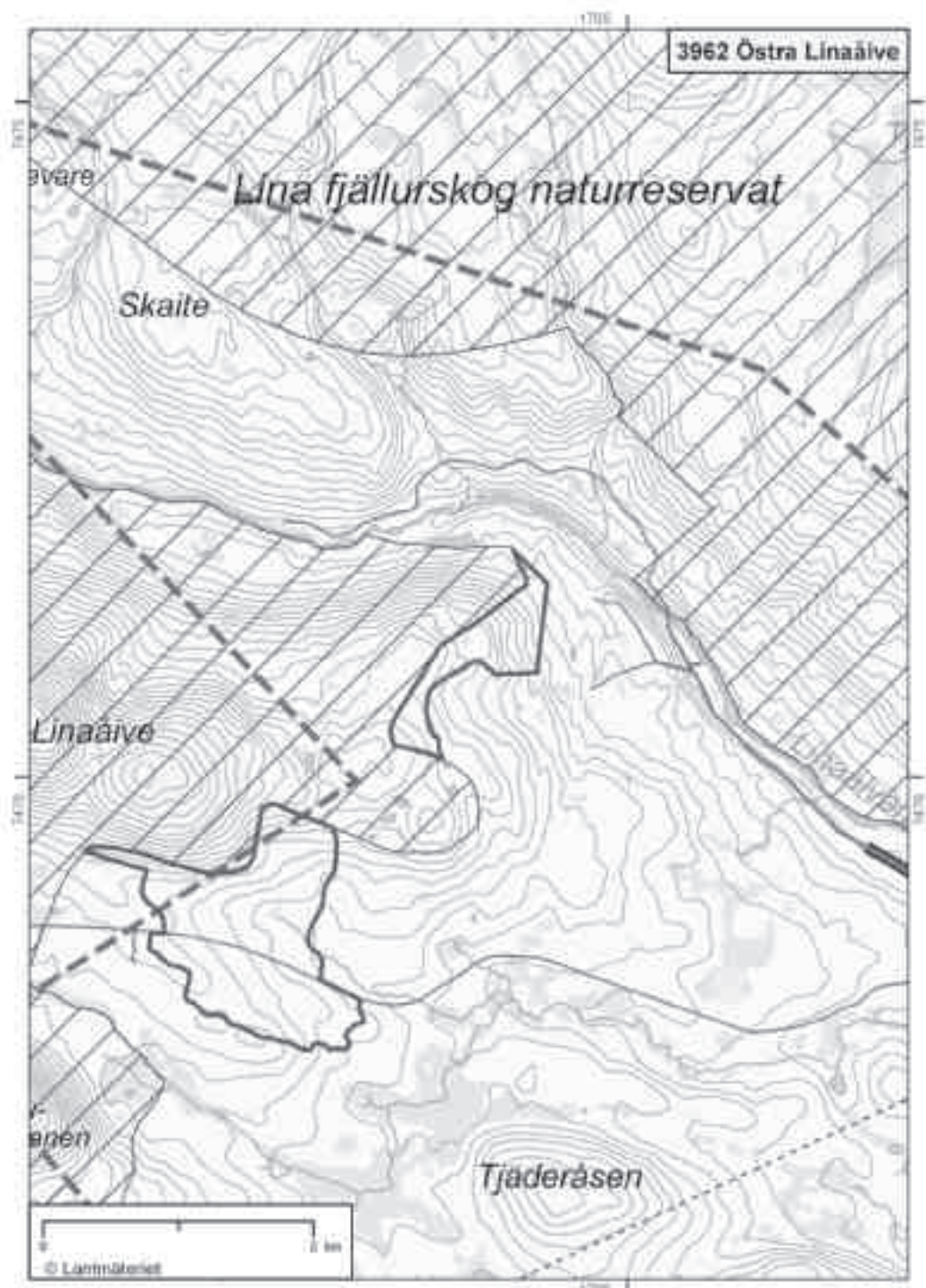


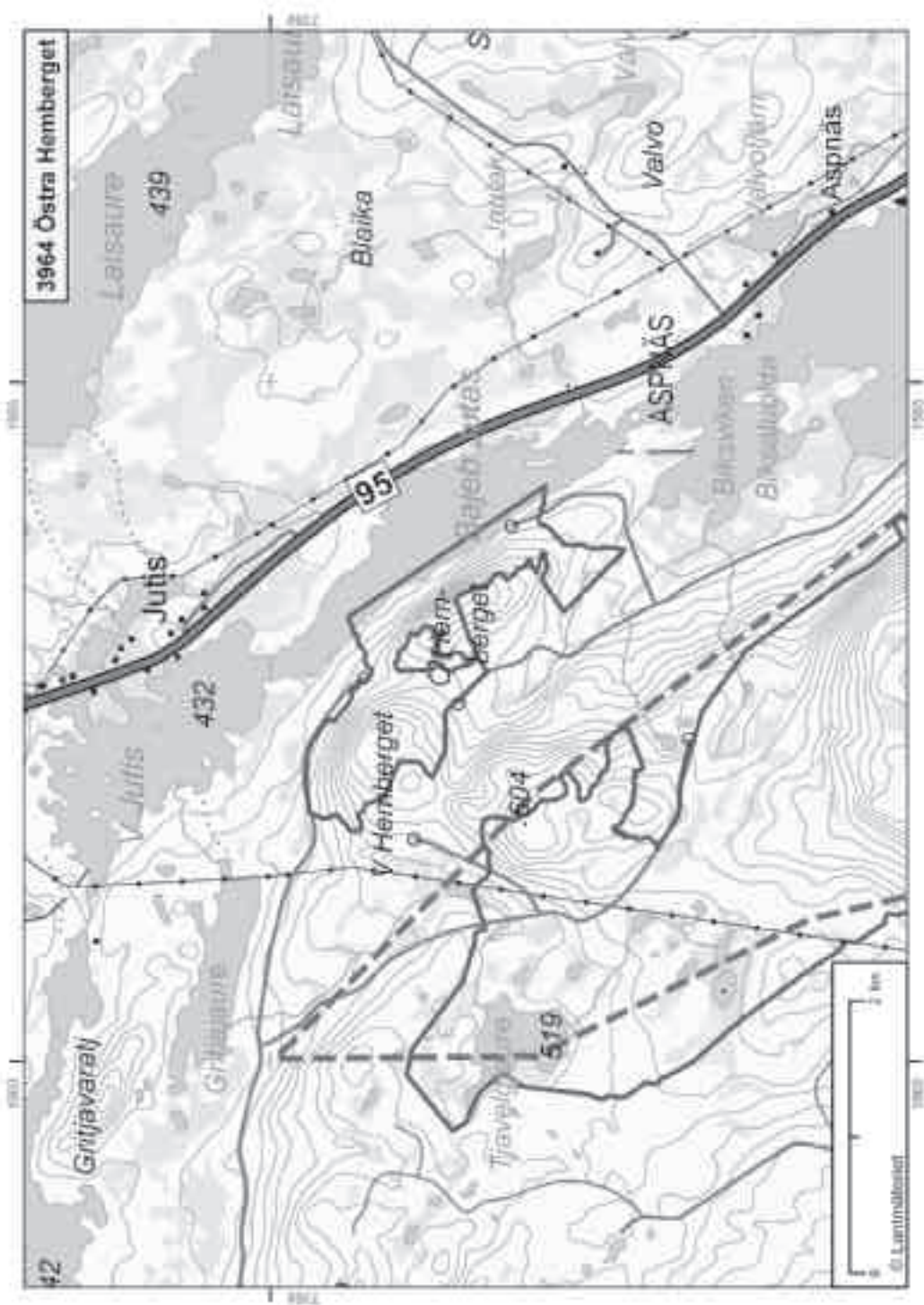


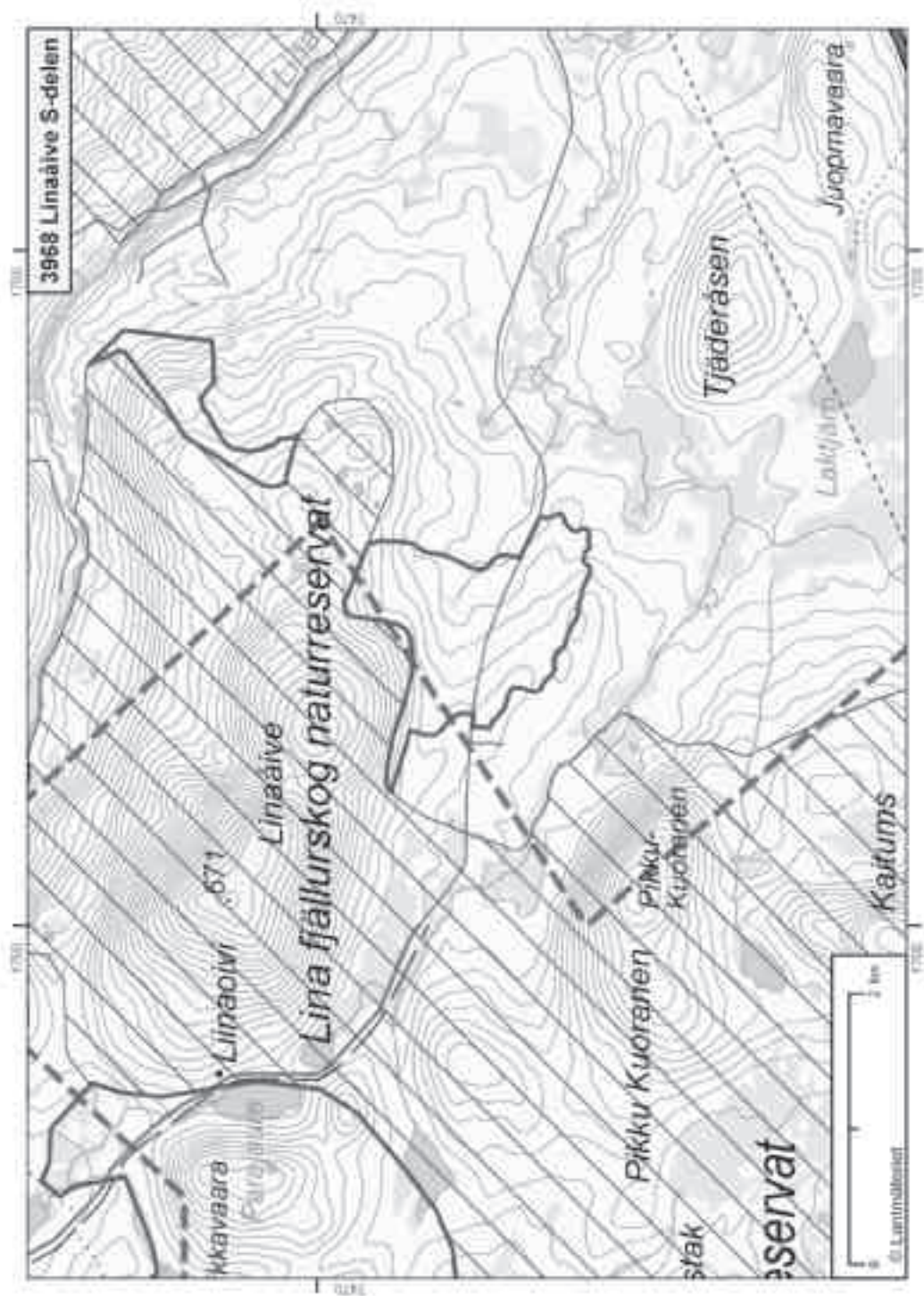


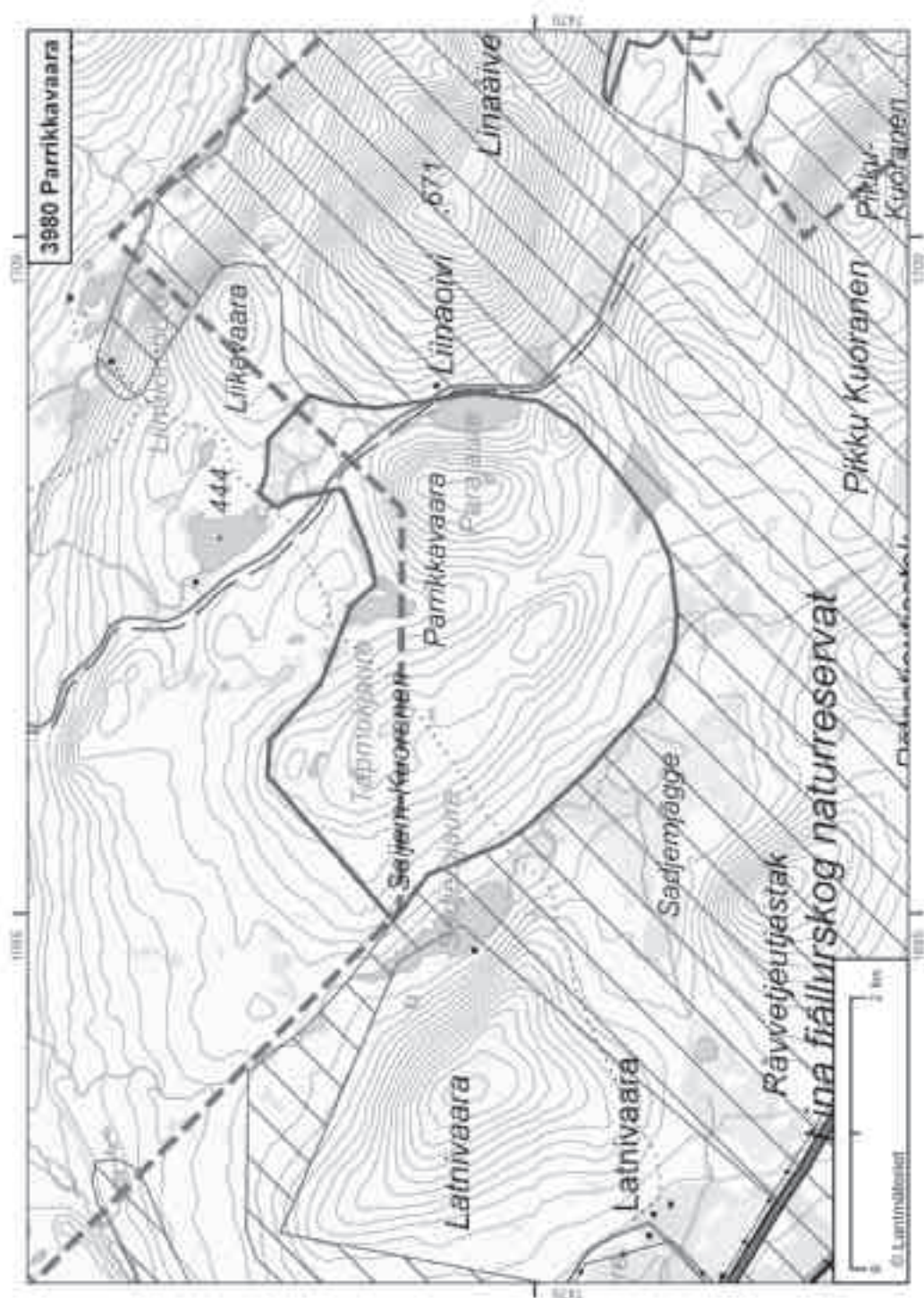


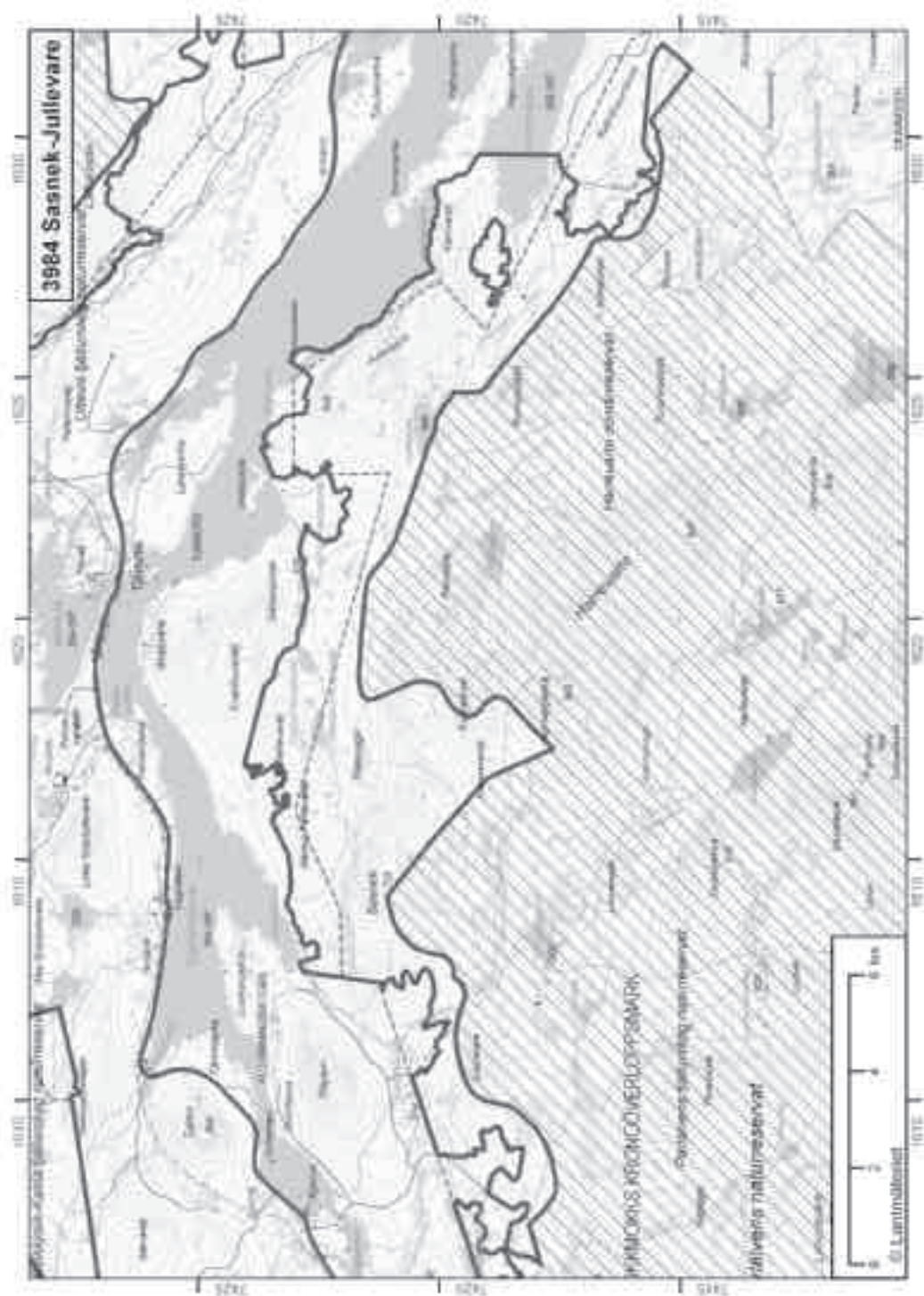


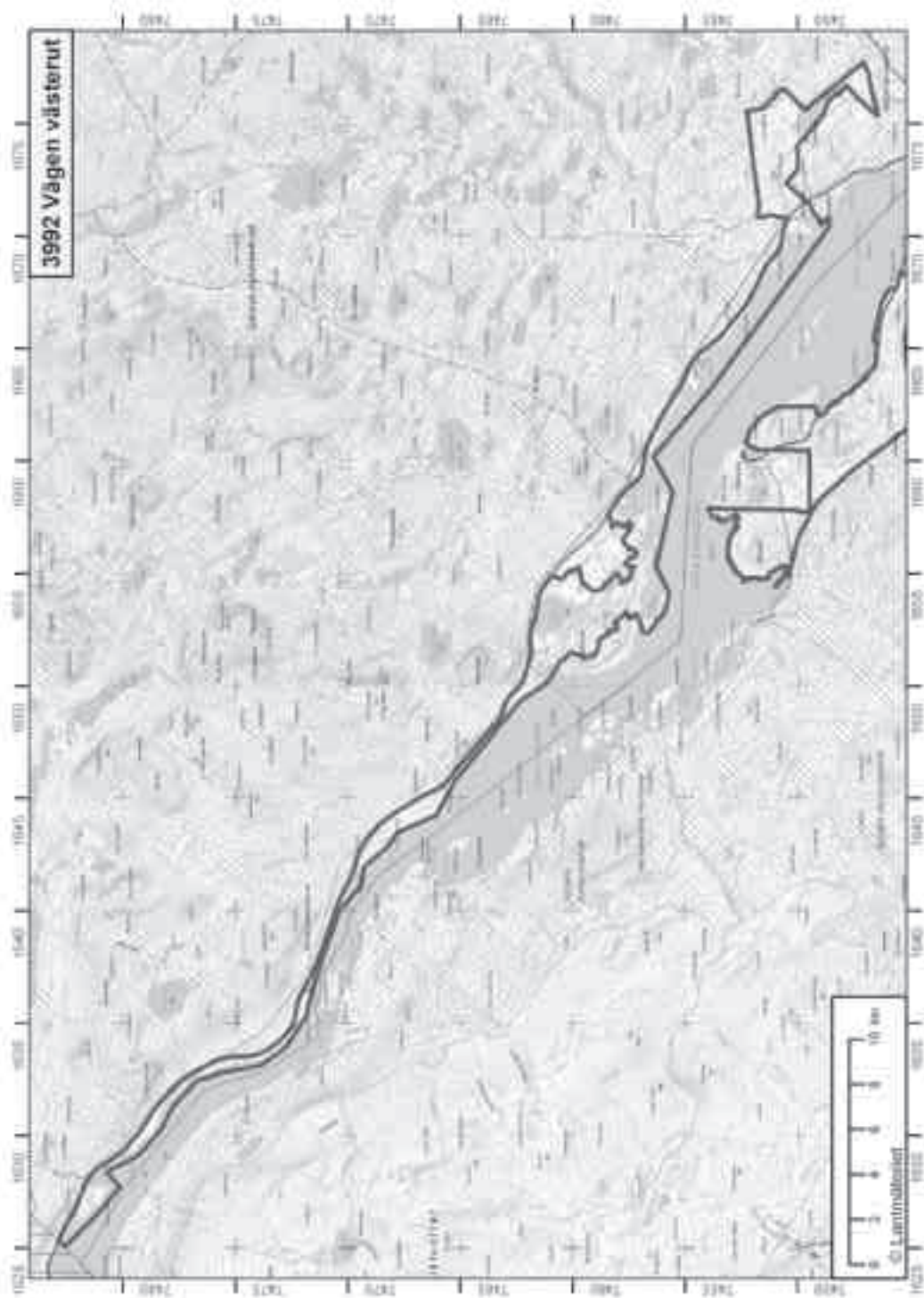


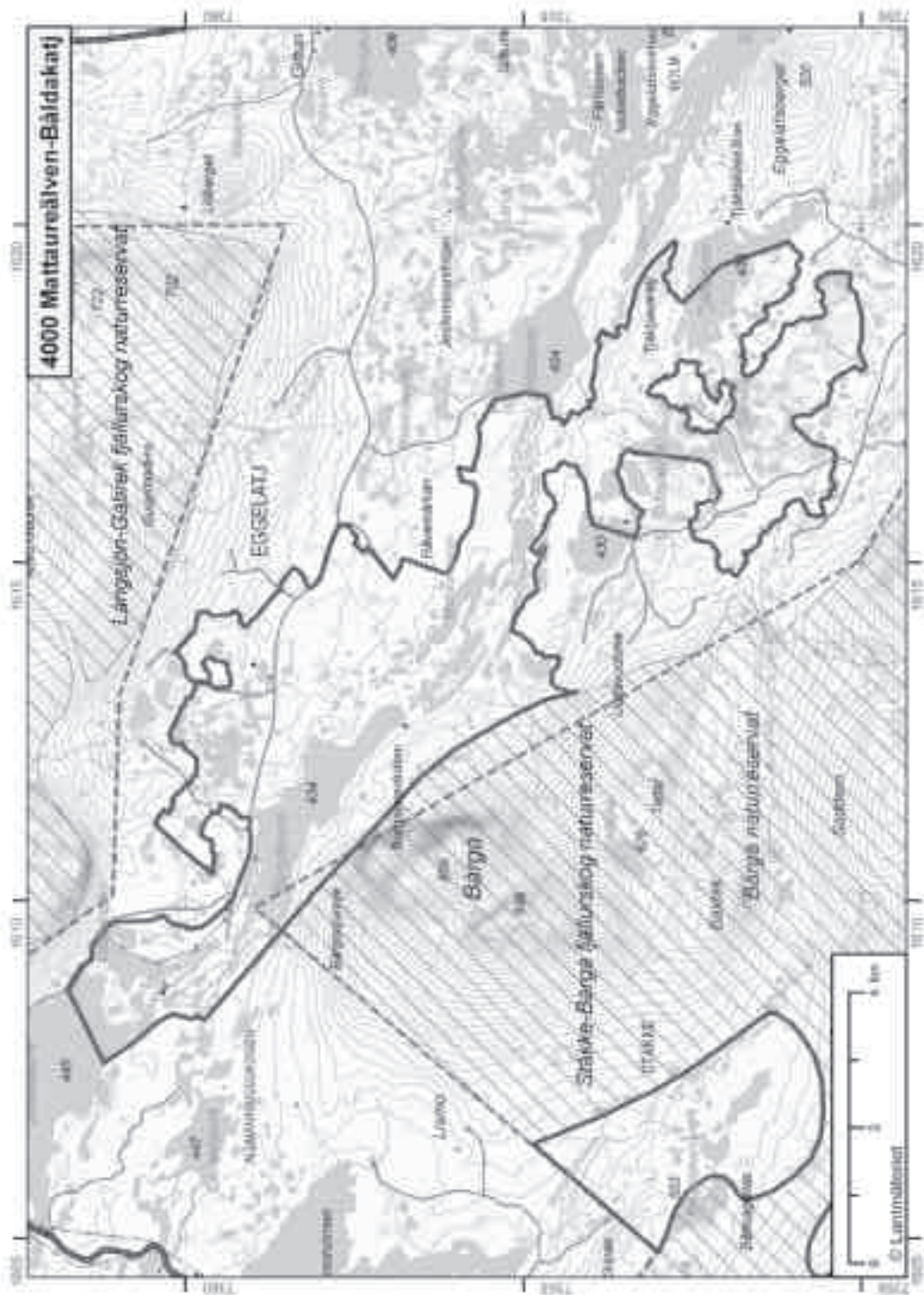


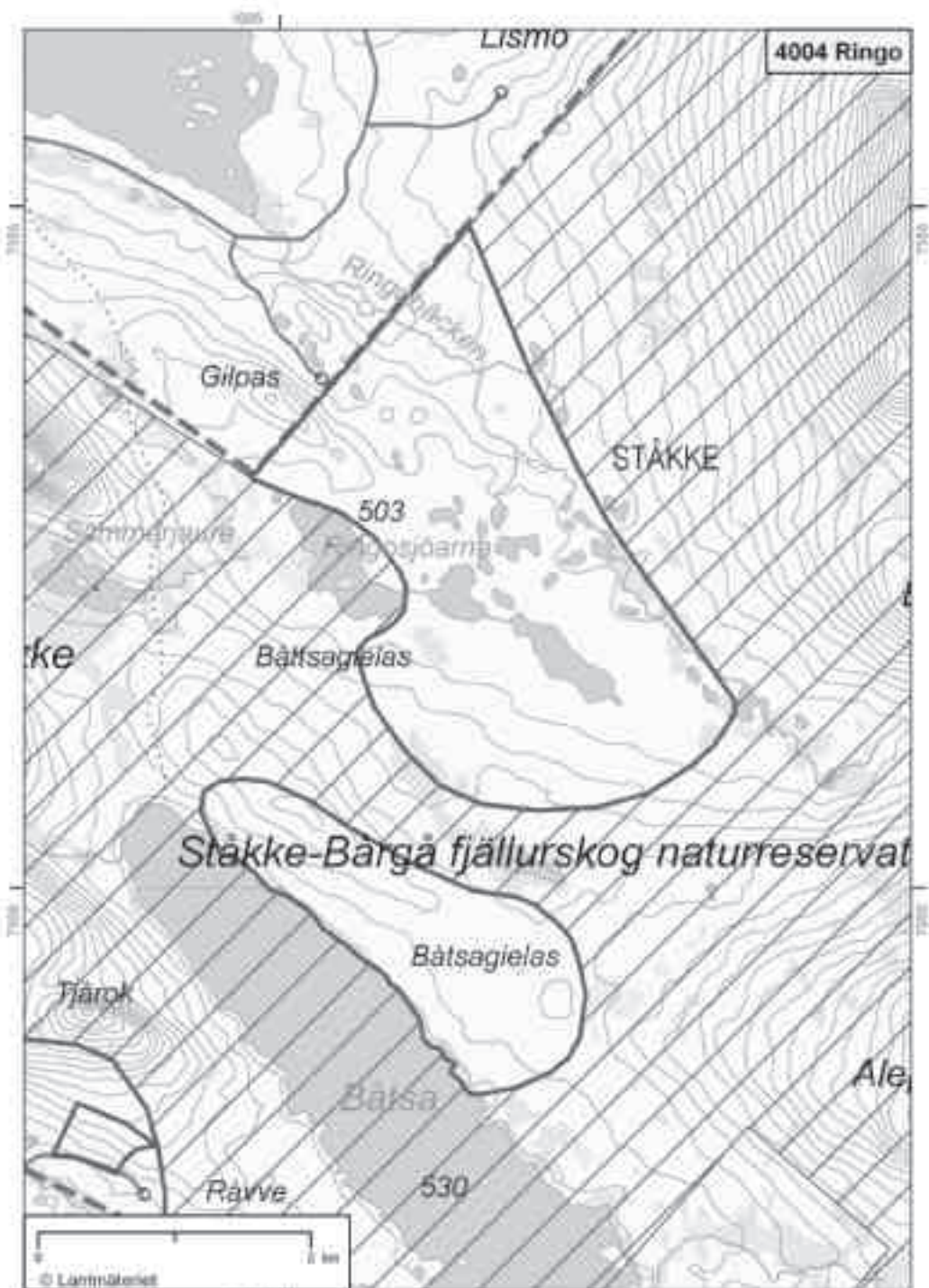


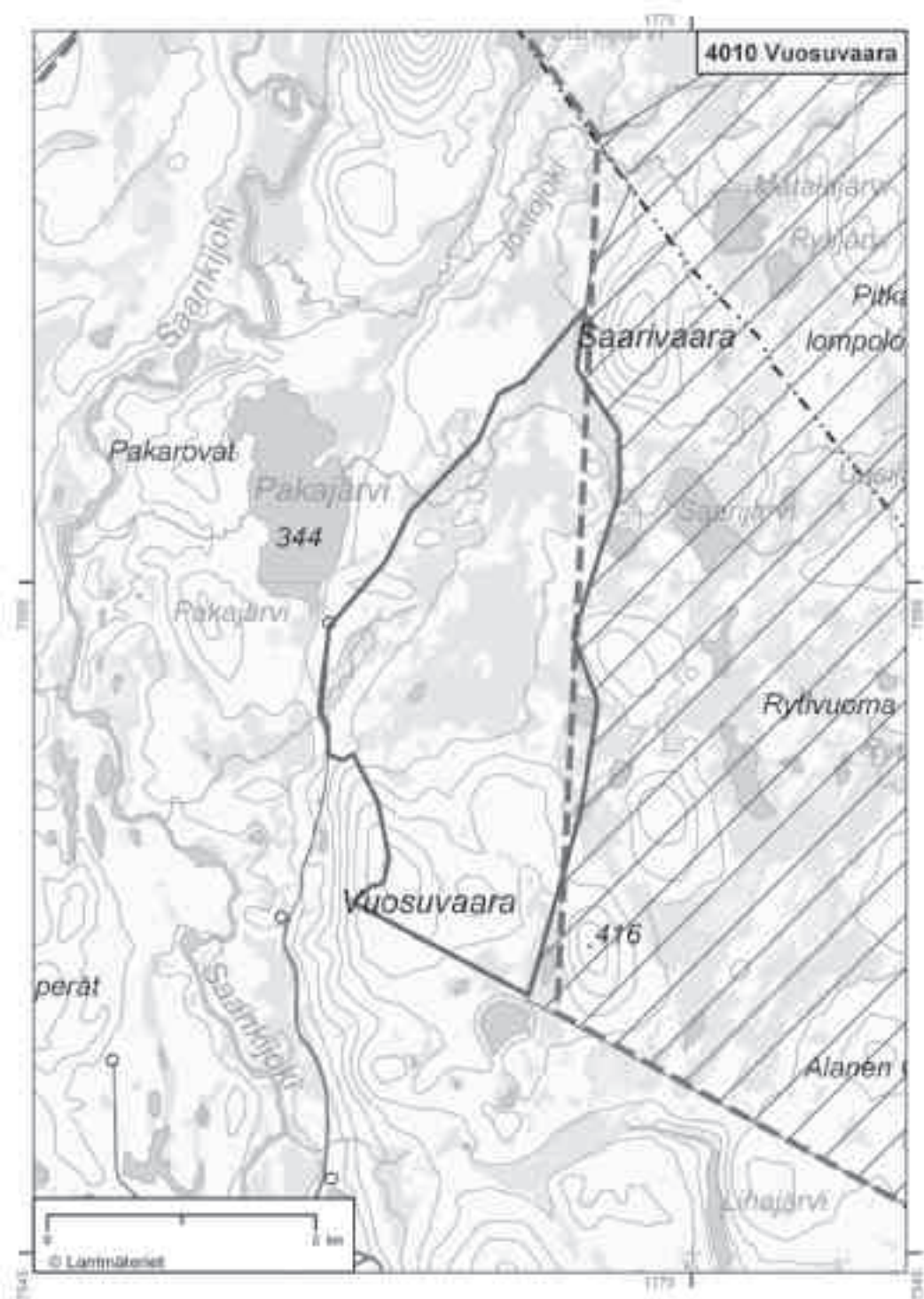




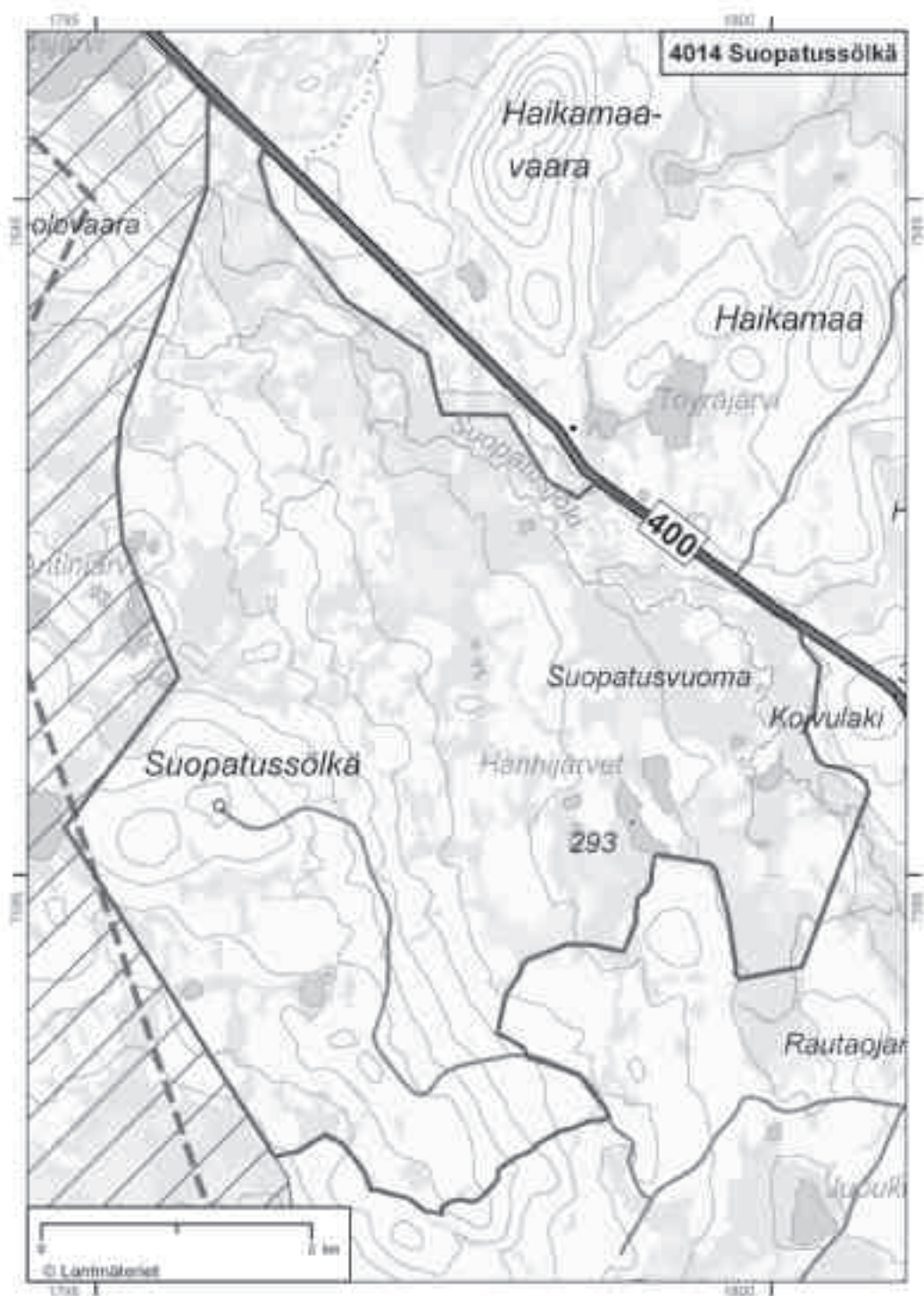




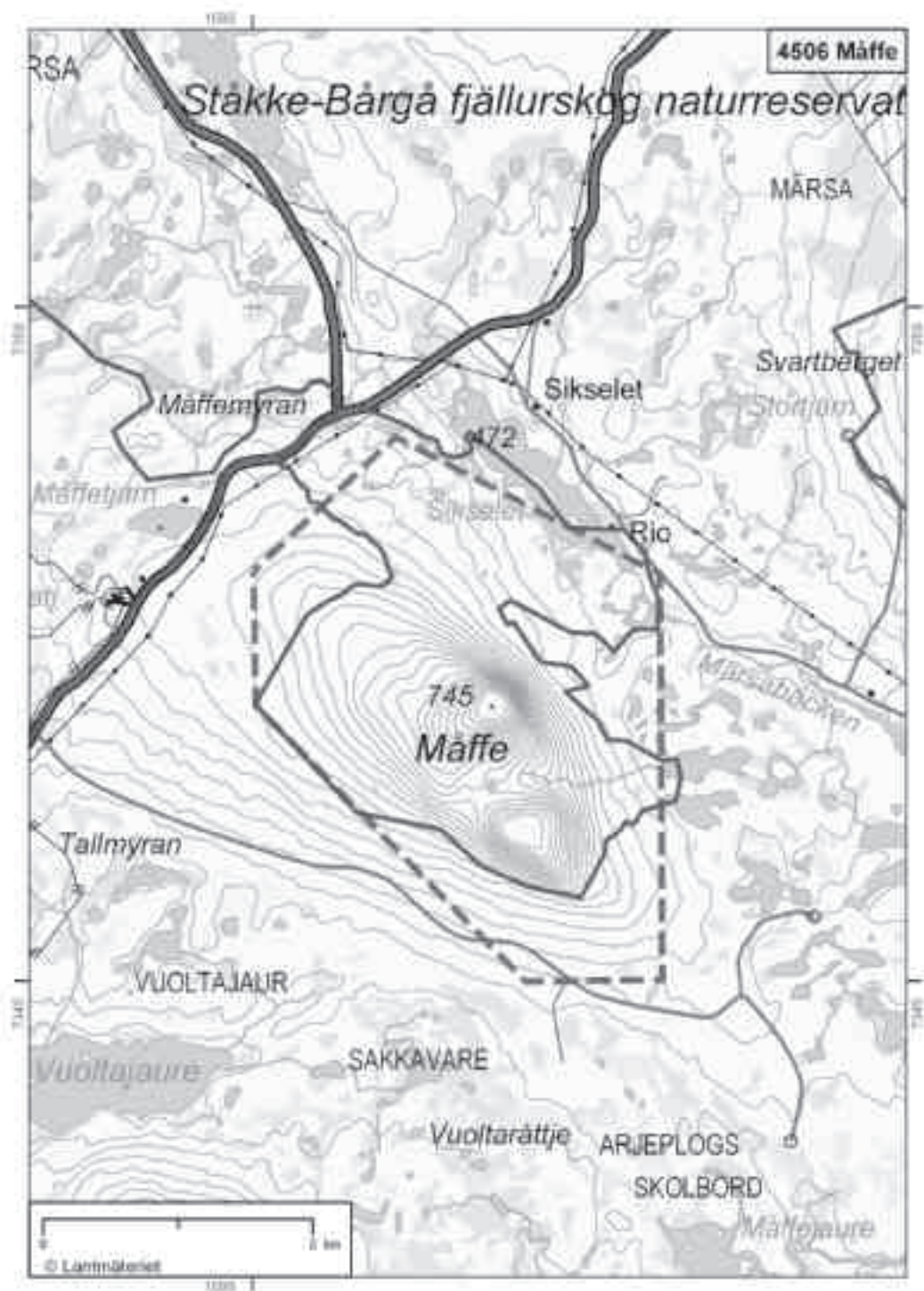


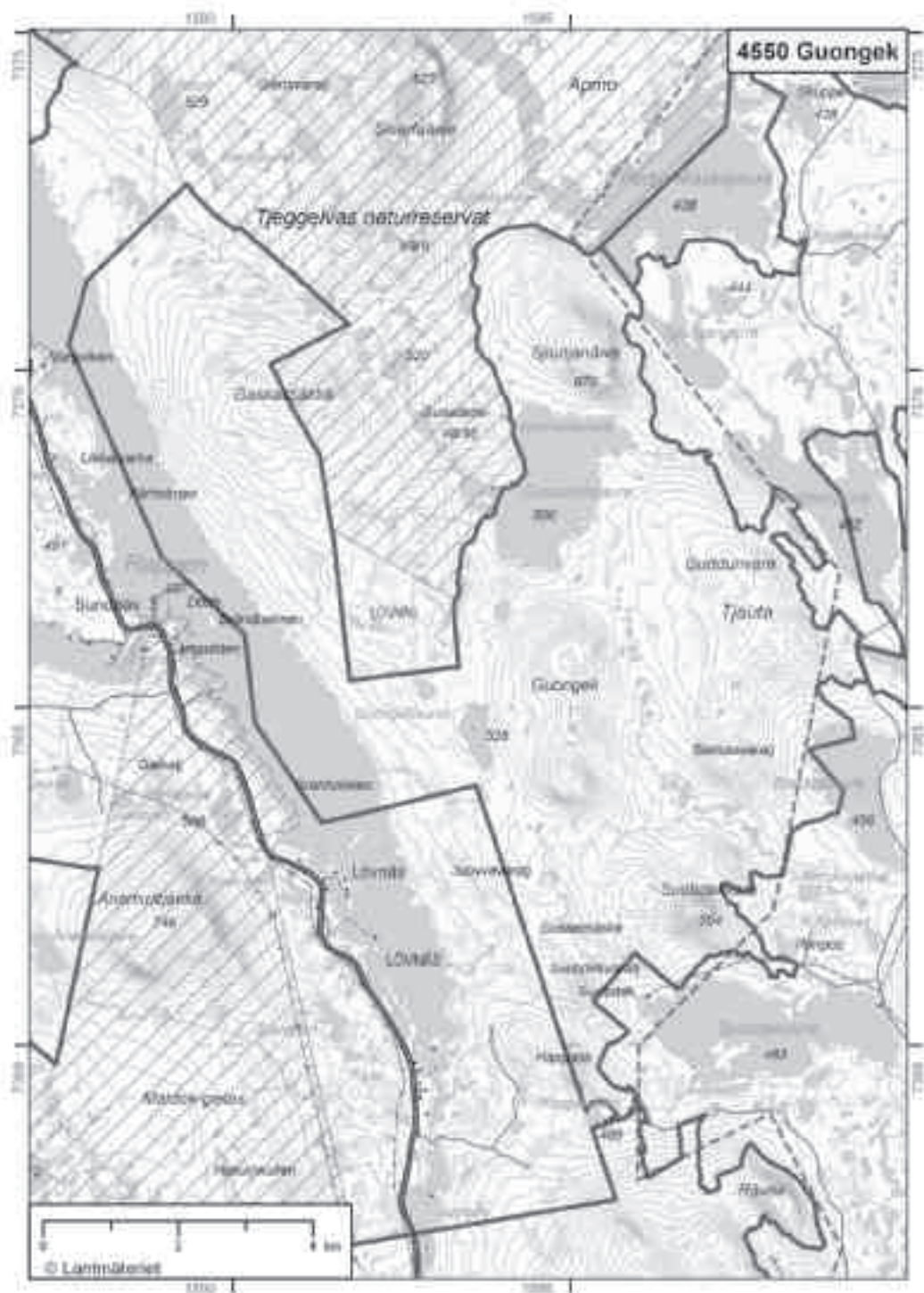


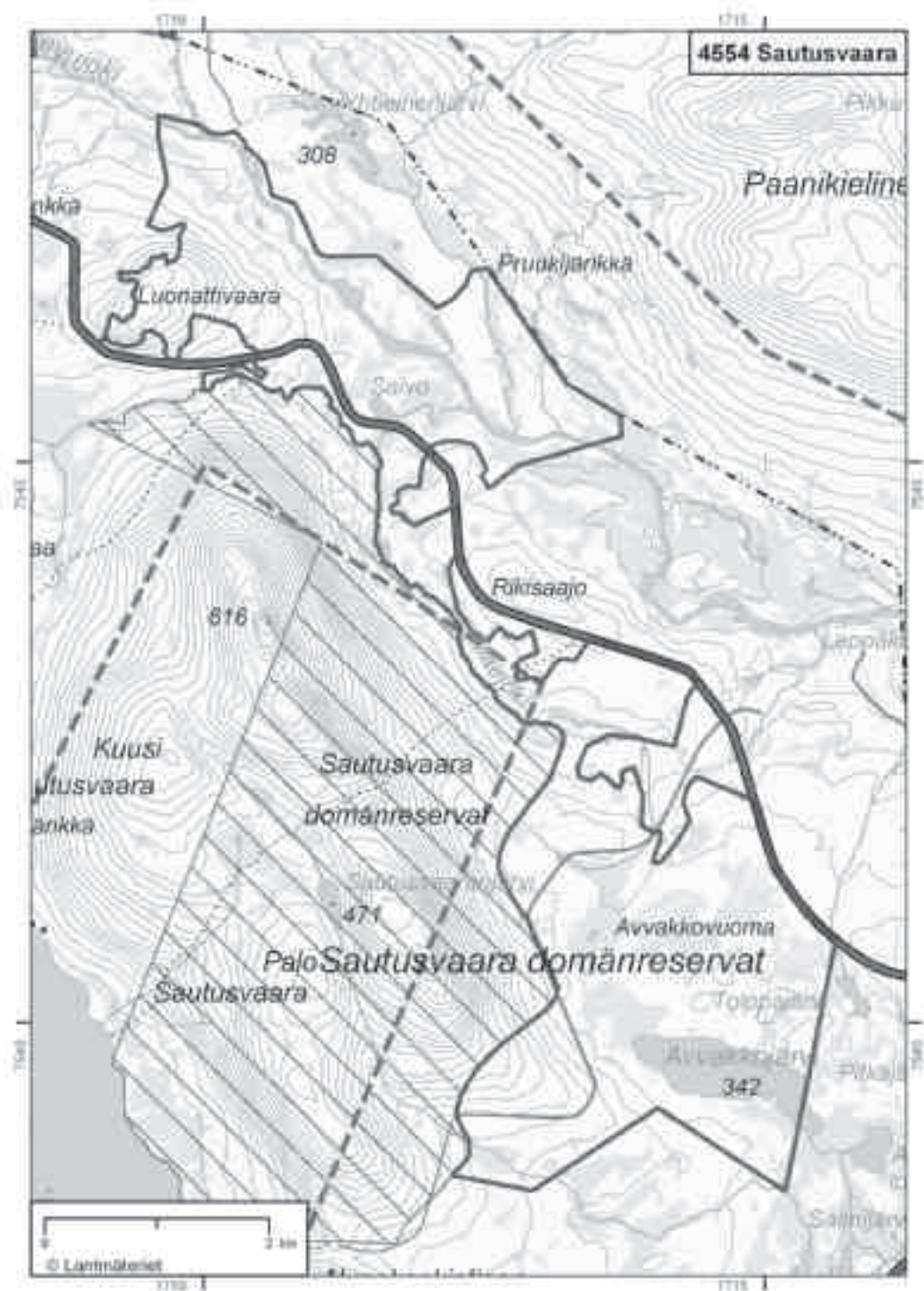


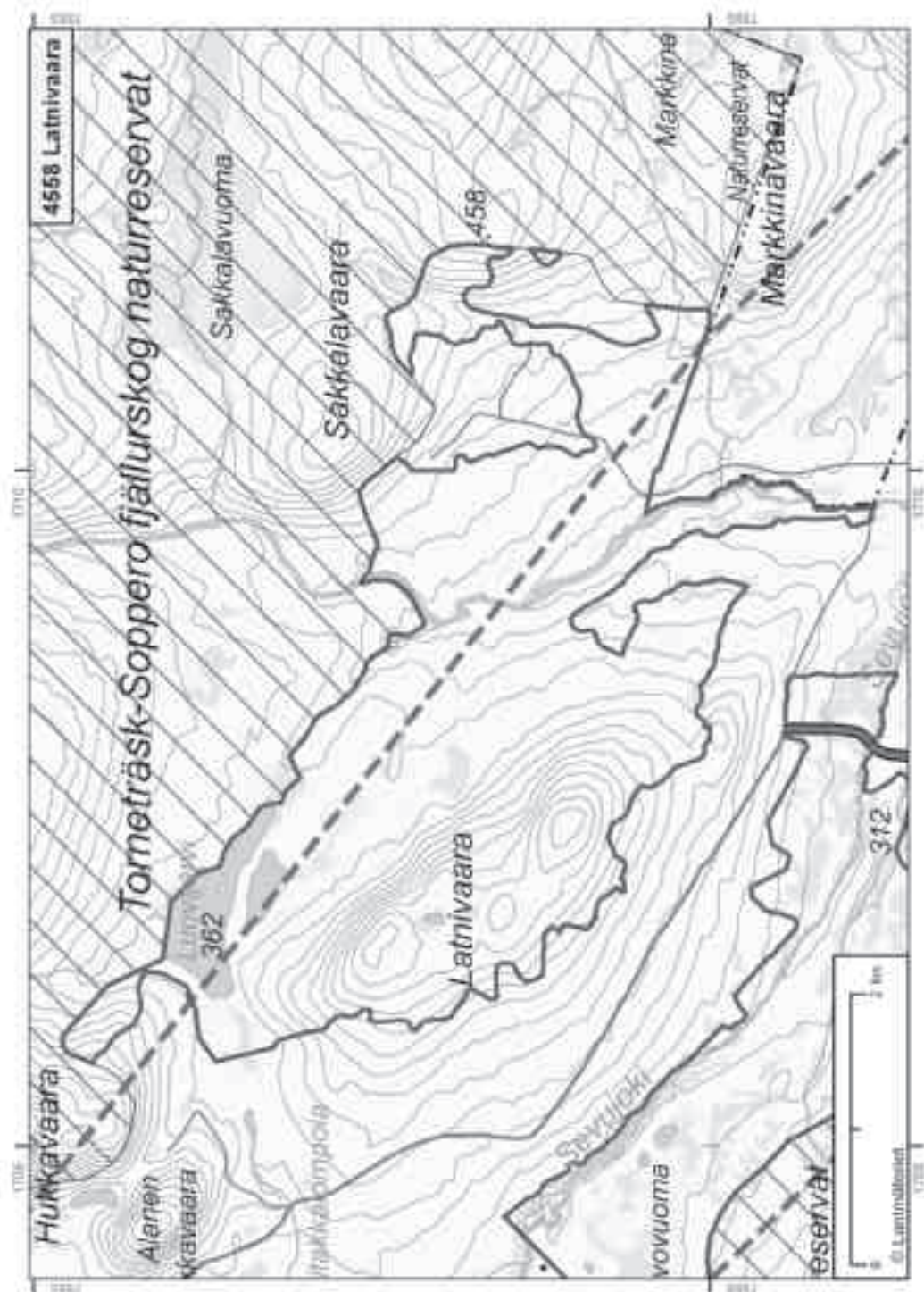


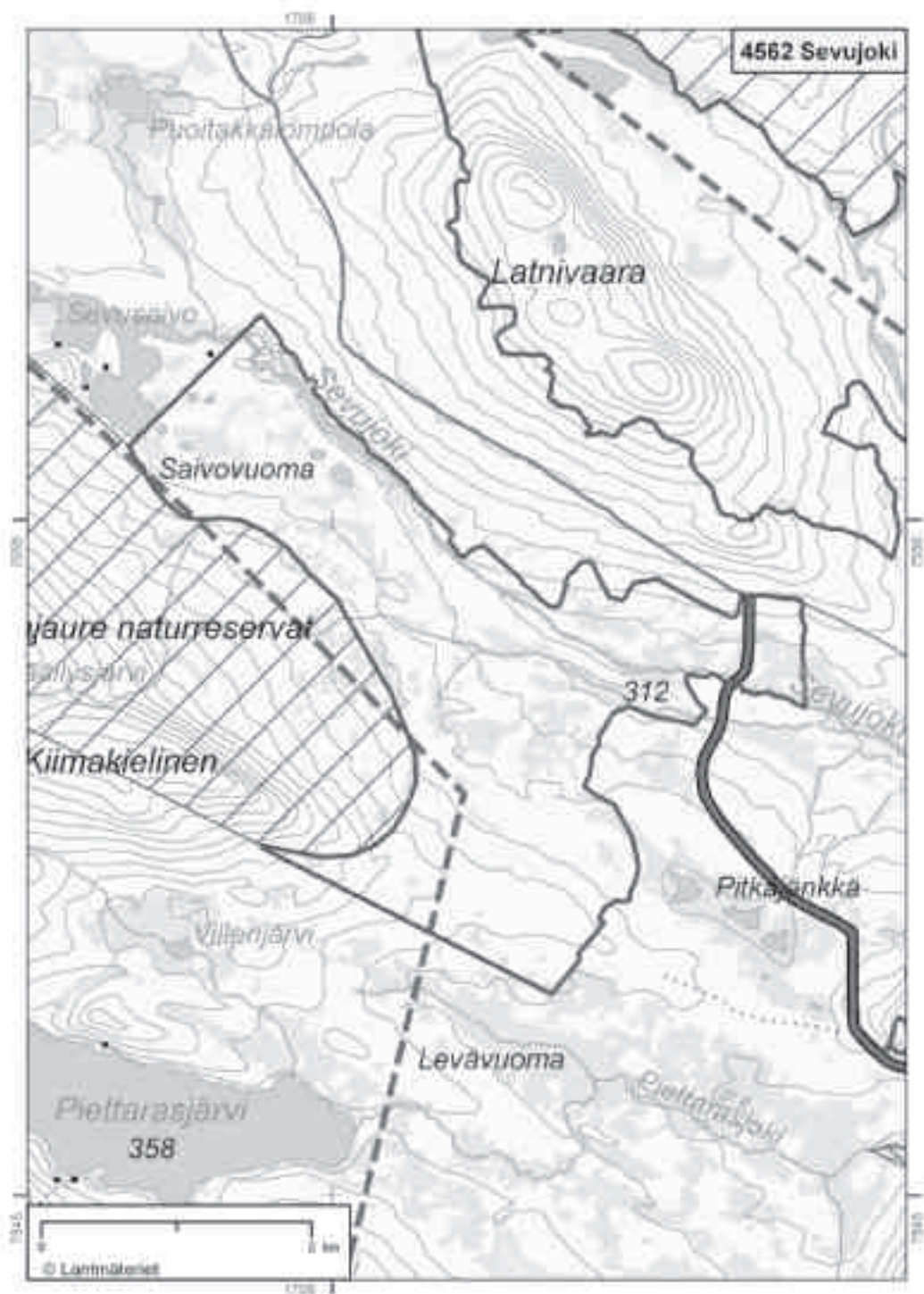


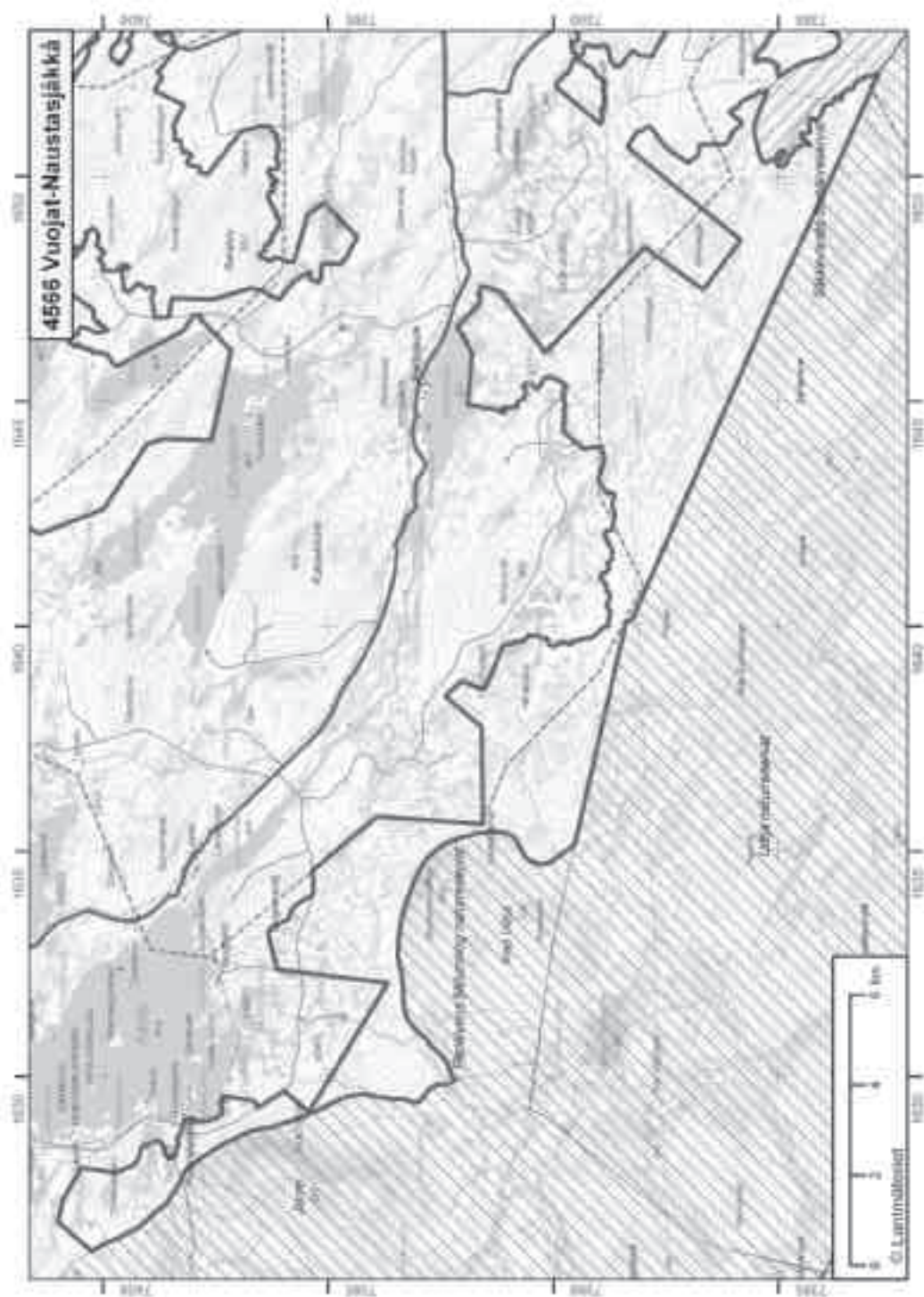


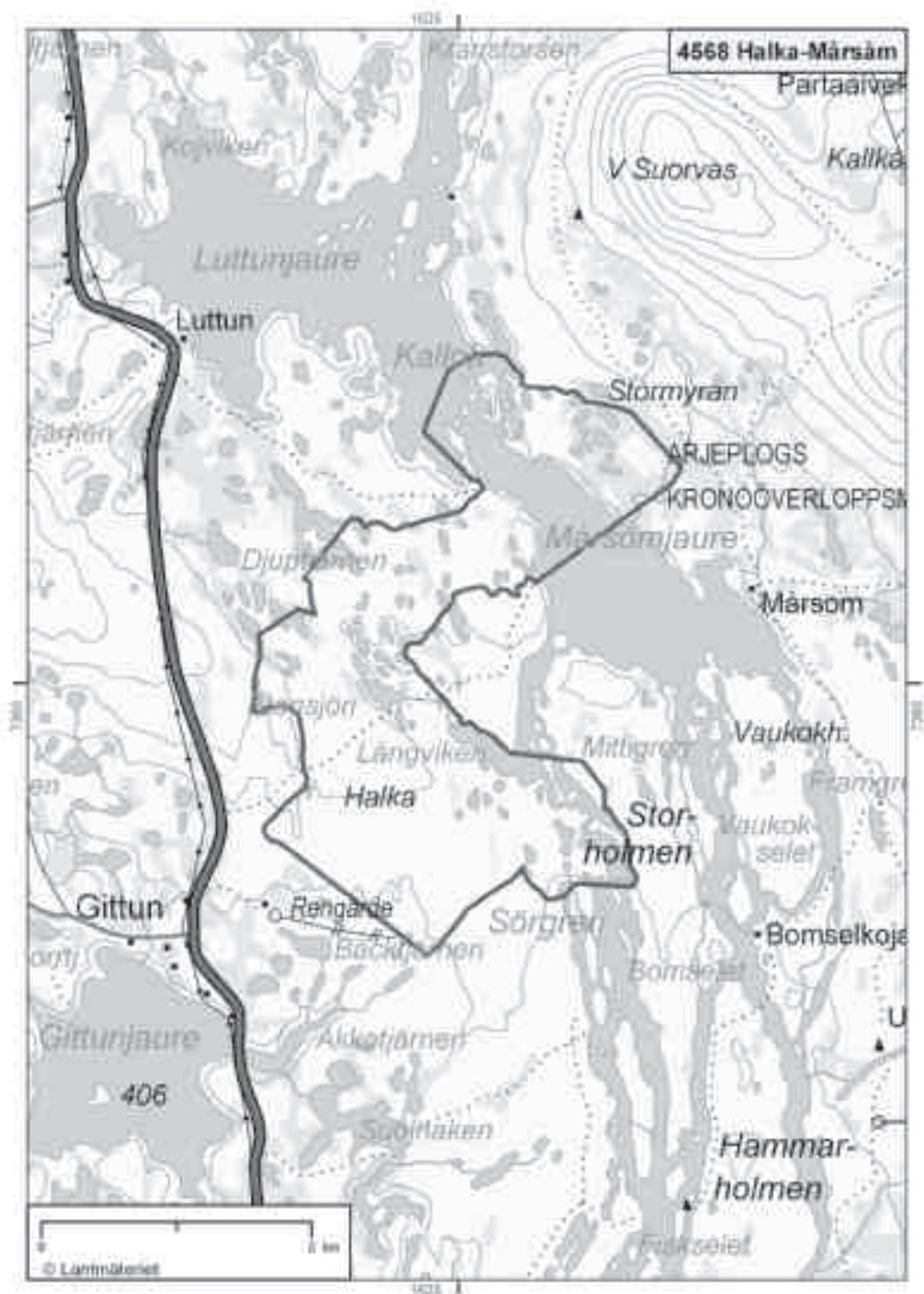




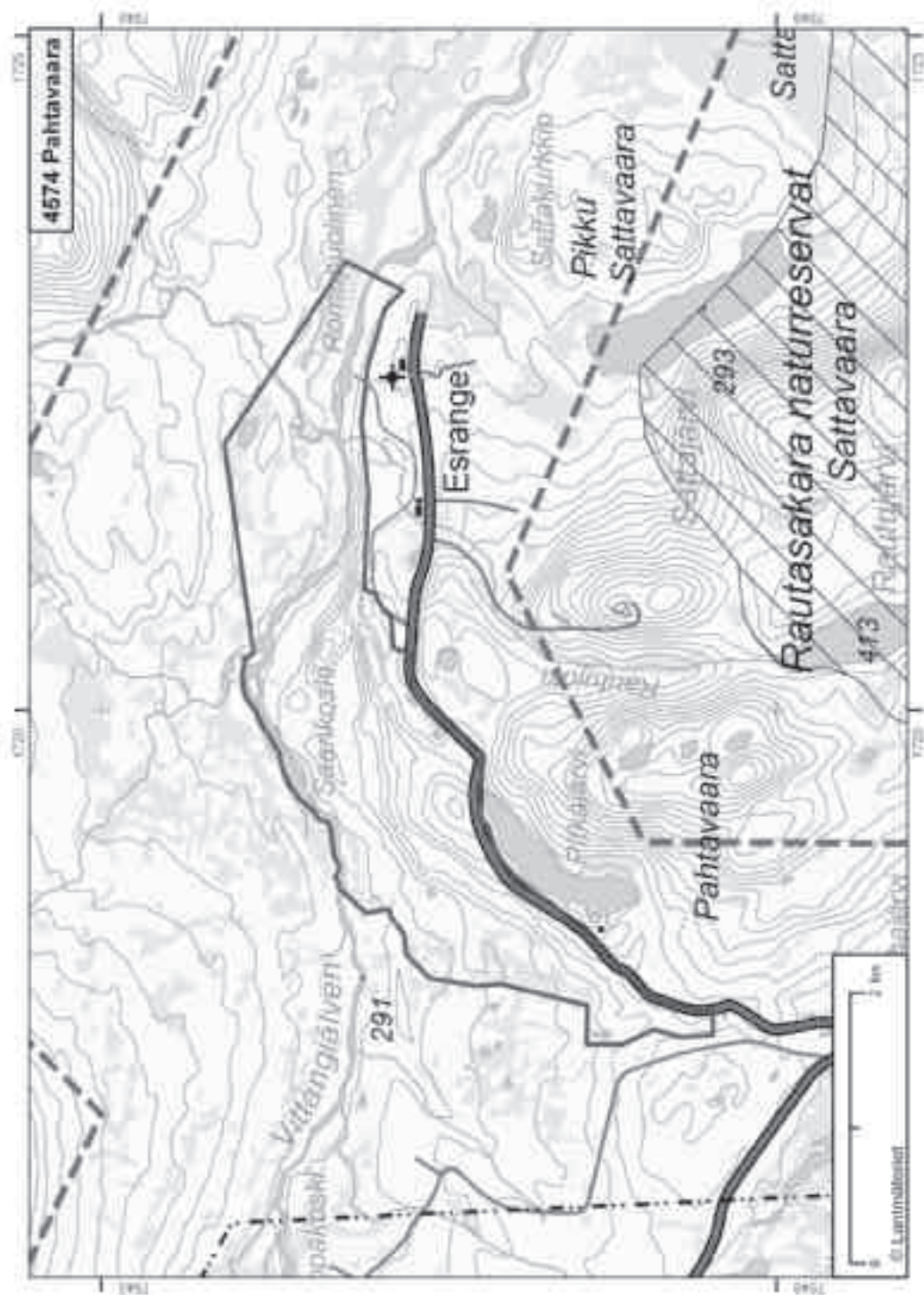


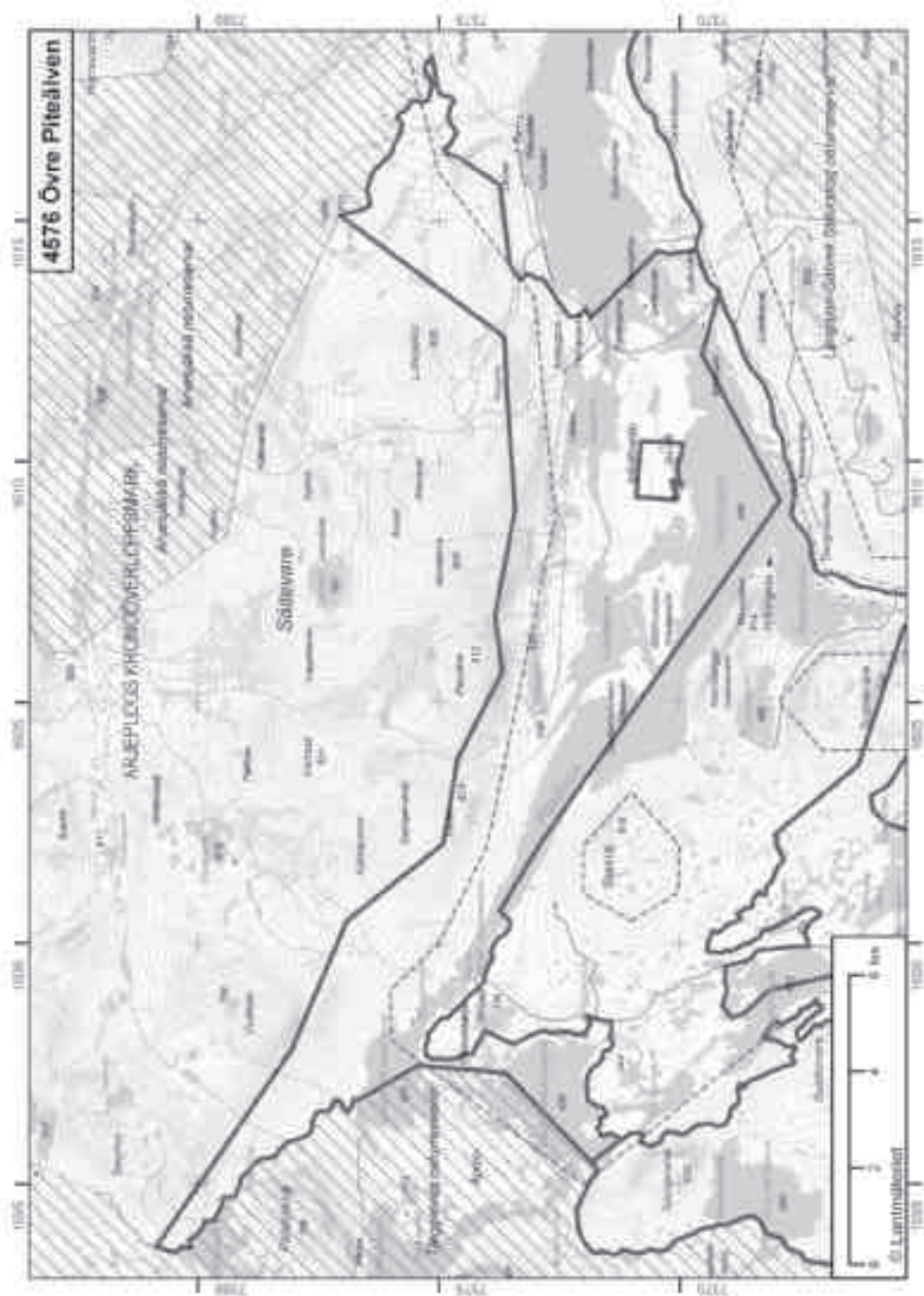


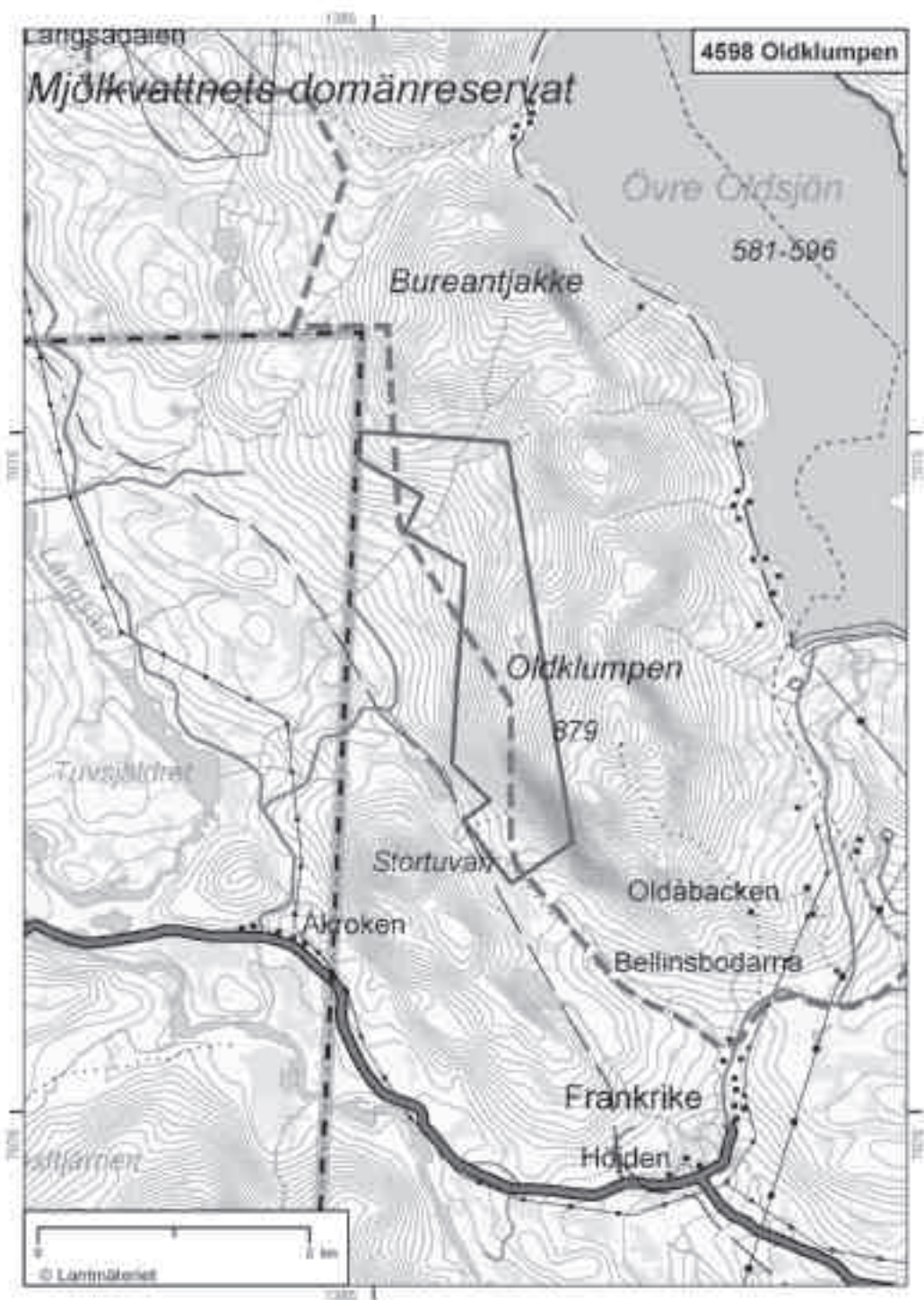












Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat. + Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen. Grundanalys Förnyelseprogram Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog. En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]

Försvarsdepartementet

- Ransonerings och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]

Miljödepartementet

- Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

- Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Fritid på egna villkor. [29]

Kulturdepartementet

- Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]



Fritzes

ett Wolters Kluwer-företag

106 47 Stockholm Tel 08-690 91 90 Fax 08-690 91 91 order.fritzes@nj.se www.fritzes.se

ISBN 978-91-38-23177-7 ISSN 0375-250X