

# Mervärdesskog

*Del 1*

*Förslag och ställningstaganden*

*Slutbetänkande av Skogsutredningen 2004*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2006:81**



# Till statsrådet Ulrica Messing

Genom beslut den 19 maj 2004 bemyndigade regeringen statsrådet Ulrica Messing att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera och se över skogspolitiken. Utredningen har antagit namnet Skogsutredningen 2004.

Den 8 juli 2004 förordnades landshövding Maggi Mikaelsson att vara särskild utredare. Som huvudsekreterare för Skogsutredningen 2004 anställdes från den 1 september 2004 jägmästare Roger Berggren och som utredningssekreterare jägmästare Lotta Möller.

Den 7 oktober 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen. Tilläggsdirektiven innebar att den del som avsåg utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2005. Vidare skulle delbetänkandet omfatta eventuella förslag om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram. Den 3 maj 2005 överlämnade utredningen delbetänkandet Skog till nytta för alla? (SOU 2005:39) till statsrådet Messing.

Den 22 september 2005 beslutade regeringen på nytt om tilläggsdirektiv till Skogsutredningen 2004 med innebörden att utredningstiden förlängdes till den 30 september 2006. Beslutet motiverades bl.a. med att den svåra stormen i södra Sverige i januari 2005 försenade utredningsarbetet och att en förlängning av uppdraget skulle göra det möjligt för utredningen att beakta Skogsstyrelsens utvärdering av stormarbetet.

Utredningen har biträtt av en rådgivande grupp samt en parlamentarisk referensgrupp (se bilaga 6).

Textredigering och layout har utförts av kanslisekreterarna Gunilla Malmqvist och Monica Berglund, kommittéservice.

Jag överlämnar härmed betänkandet Mervärdesskrog (SOU 2006:81).  
Mitt uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 2006

Maggi Mikaelsson

/Roger Berggren

Lotta Möller

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>39</b>
<b>1 Uppdraget</b> .....	<b>43</b>
1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv .....	43
1.2 Utredningens direktiv.....	43
1.2.1 Skogspolitikens grunder ligger fast .....	43
1.2.2 Omvärldsförändringar.....	44
1.2.3 Långa tidsperspektiv och en mångfald av brukningsmetoder .....	45
1.2.4 Virkesförsörjningsfrågor.....	45
1.2.5 Förhållandena i några andra länder.....	45
1.2.6 Sektorsansvaret .....	46
1.2.7 De frivilliga avsättningarnas kvalitet .....	46
1.2.8 Utveckling av skogens värdekedjor.....	46
1.2.9 Skogspolitikens medel.....	46
1.2.10 Röjnings- och klöviltproblem.....	48
1.2.11 Forskning .....	48
1.2.12 Miljö kvalitetsmålet Levande skogar .....	49
1.3 Utredningens tilläggsdirektiv.....	49
1.4 Utredningsarbetet.....	50
1.4.1 Samråd .....	50
1.4.2 Konsekvensbedömningar och tidpunkt för redovisning av uppdraget .....	50
1.4.3 Utredningens genomförande.....	50
1.5 Några reflektioner kring uppdraget.....	52
1.6 Slutbetänkandets disposition .....	52
1.6.1 Del 1 .....	52

1.6.2	Del 2 och 3.....	53
<b>2</b>	<b>Mina övergripande ställningstaganden .....</b>	<b>55</b>
2.1	Allmänt intryck.....	55
2.2	Moderniserad portalparagraf .....	56
2.3	Mål för virkesproduktionen.....	57
2.4	Ett nytt skogsmarksbegrepp.....	57
2.5	IT-baserad skogsbruksplan.....	58
2.6	Den internationella arenan allt viktigare.....	58
<b>3</b>	<b>Mina ställningstaganden och förslag .....</b>	<b>59</b>
3.1	Skogspolitikens mål.....	59
3.1.1	Direktiven.....	59
3.1.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	59
3.2	Målkonflikter inom skogspolitikerna och med målen för andra politikområden .....	62
3.2.1	Direktiven.....	62
3.2.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	62
3.3	Virkesförsörjning .....	65
3.3.1	Direktiven.....	65
3.3.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	65
3.4	Skog, klimat och energi.....	66
3.4.1	Direktiven.....	66
3.4.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	67
3.5	Ökad virkesproduktion.....	69
3.5.1	Direktiven.....	69
3.5.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	69
3.6	Former för skogens brukande .....	74
3.6.1	Direktiven.....	74
3.6.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	75
3.7	Röjning.....	78
3.7.1	Direktiven.....	78

3.7.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	78
3.8	Skog och klövvilt.....	80
3.8.1	Direktiven .....	80
3.8.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	81
3.9	Utarmning av biologisk mångfald.....	83
3.9.1	Direktiv .....	83
3.9.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	84
3.10	Skogens vatten.....	86
3.10.1	Direktiven .....	86
3.10.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	87
3.11	Former för skydd av skog .....	88
3.11.1	Direktiven .....	88
3.11.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	88
3.12	Frivilliga avsättningar.....	90
3.12.1	Direktiven .....	90
3.12.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	91
3.13	Kulturmiljövärden i skogen.....	94
3.13.1	Direktiven .....	94
3.13.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	95
3.14	Skötsel av natur- och kulturmiljövärden .....	96
3.14.1	Direktiven .....	96
3.14.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	96
3.15	Utveckla generell miljöhänsyn.....	97
3.15.1	Direktiven .....	97
3.15.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	97
3.16	Skogens sociala värden.....	100
3.16.1	Direktiven .....	100
3.16.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	100
3.17	Miljö- och konsumentkrav.....	102
3.17.1	Direktiv .....	102
3.17.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	102
3.18	Den nya Skogsstyrelsen.....	103
3.18.1	Direktiven .....	103
3.18.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden.....	103

3.19	Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen .....	103
3.19.1	Direktiven.....	103
3.19.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	104
3.20	Tillsyn enligt skogsvårdslagen .....	105
3.20.1	Direktiven.....	105
3.20.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	105
3.21	De skogsrelaterade ägoslagen .....	108
3.21.1	Direktiven.....	108
3.21.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	110
3.22	SMÖR och planplikt .....	116
3.22.1	Direktiven.....	116
3.22.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	116
3.23	Samhällets och näringens ansvar.....	119
3.23.1	Direktiven.....	119
3.23.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	119
3.24	Privatskogsbrukets roll .....	122
3.24.1	Direktiven.....	122
3.24.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	122
3.25	Behov av mätinstrument för måluppfyllelsen.....	123
3.25.1	Direktiv.....	123
3.25.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	123
3.26	EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning .....	124
3.26.1	Direktiven.....	124
3.26.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	125
3.27	Regional utvecklingspolitik och landsbygdsutveckling .....	130
3.27.1	Direktiven.....	130
3.27.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	130
3.28	Forskning.....	131
3.28.1	Direktiven.....	131
3.28.2	Mina iakttagelser och ställningstaganden .....	132
<b>4</b>	<b>Författningskommentarer.....</b>	<b>135</b>
	Förslag till ändringar i skogsvårdslagen .....	135



**Del 2 – Utredningens underlag A**

- 1 Den svenska skogen
- 2 Svensk skogspolitik – historik och översikt
- 3 Tidigare utvärdering gällande skogspolitik
- 4 Skogspolitikens mål
- 5 Målkonflikter
- 6 Virkesförsörjning
- 7 Skog, energi och klimat
- 8 Ökad virkesproduktion
- 9 Former för skogens brukande
- 10 Røjning
- 11 Klöviltproblematiken
- 12 Utarmning av biologisk mångfald
- 13 Skogens vatten
- 14 Olika former för skydd av skog
- 15 Frivilliga avsättningar
- 16 Kulturmiljövärden i skogen
- 17 Skötsel av natur- och kulturmiljövärden i skogen
- 18 Generell hänsyn
- 19 Skogens sociala värden
- 20 Miljö- och konsumentkrav

**Del 3 – Utredningens underlag B samt bilagor**

- 21 Den nya Skogsstyrelsen
- 22 Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen
- 23 Tillsyn enligt skogsvårdslagen
- 24 Skogsrelaterade ägoslag
- 25 Skogs- och miljöredovisning eller krav på skogsbruksplan?
- 26 Samhällets och näringsansvar
- 27 Privatskogsbrukets utveckling
- 28 Mätinstrument för de skogspolitiska målen
- 29 EU och skogen
- 30 Internationell skogspolitik
- 31 Skog och global utvecklingspolitik
- 32 Avvägningar i andra länder
- 33 Skog och regional utvecklingspolitik
- 34 Forskning
- 35 Om stormen Gudrun
- 36 Konsekvensbedömningar

**Bilagor**

- Bilaga 1 Kommittédirektiv
- Bilaga 2 Tilläggsdirektiv
- Bilaga 3 Tilläggsdirektiv
- Bilaga 4 McKinsey & Company
- Bilaga 5 Beskrivning av olika typer av skogsbruk
- Bilaga 6 Skogsutredningens parlamentariska referensgrupp och rådgivande grupp
- Bilaga 7 Utredningens kontakter

# Sammanfattning

I sammanfattningen presenteras utredarens förslag i sin helhet och ställningstaganden i sammandrag. Utredningens underlag presenteras kortfattat i anslutning till respektive ställningstagande, med en hänvisning till det kapitel där underlaget återfinns.

Betänkandet i sin helhet består av tre delar. I del 1 återfinns bl.a. utredarens förslag och ställningstaganden. Del 2 och 3 innehåller utredningens underlag samt bilagor.

## Skogspolitikens mål

### Mitt förslag:

- Skogsvårdslagens portalparagraf omformuleras och ges följande lydelse: ”Skogen är en förnybar resurs och en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning och bidrar till medborgarnas välfärd samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen”.

## Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag anser att det finns skäl att anpassa skogsvårdslagens portalparagraf till förändringar som ägt rum sedan den nu rådande skogspolitiken infördes. Jag anser att de tillägg i portalparagrafen som jag förordar kan göras utan att grunderna för skogspolitiken rubbas.

Jag föreslår att ordet förnybar infogas i skogsvårdslagens portalparagraf i syfte att förtydliga skogsresursens förnybarhet och därigenom även produktionsmålets miljödimension, inte minst i klimatsammanhang. Genom att lägga till begreppet bidrar till med-

borgarnas välfärd vill jag dessutom ge hållbarhetskonceptets sociala dimension större erkänsla inom ramen för skogspolitikens övergripande miljömål.

### Utredningens underlag

I kapitel 4 ges en orienterande översikt över den skogspolitiska målstrukturen. Dessutom beskrivs de olika målen samt i vilken utsträckning dessa bedöms vara möjliga att nå inom utsatt tid.

### Målkonflikter inom skogspolitiken och med målen för andra politikområden

#### Mina iakttagelser och ställningstaganden

På en övergripande nivå konstaterar jag att det inte finns någon målkonflikt mellan de två jämställda målen i skogspolitiken. När avvägningar ska göras på beståndsnivå kan dock situationer uppstå där skogspolitikens ”både och”-tänkande innebär en känsla av att de skogspolitiska målen står i konflikt med varandra på ett sådant sätt att det är svårt att veta när man har gjort en rimlig avvägning. Det är viktigt att understryka att det sällan finns endast ett svar på vad som är rätt eller fel i uttolkningen av skogspolitiken utan att det handlar om en avvägning där olika intressen ställs mot varandra.

Den genomgång som jag har gjort visar att de finns få konflikter mellan de skogspolitiska målen uttryckta i termer av de kortsiktiga sektorsmålen. Strävan efter att minska arealen med akut röjningsbehov kan möjligen påverka målet om en ökad areal lövförnygringar. Konflikter föreligger snarare på genomförandenivå, dvs. mellan de medel man vill använda för att nå målen än mellan själva målen.

Ett politikområde som skulle kunna tänkas komma i konflikt med skogspolitikens produktionsmål är miljöpolitiken. Det faktum att produktionsmålet i stor utsträckning saknar konkretiseringar på sektorsmålnivå innebär emellertid att det är svårt att peka på tydliga konflikter.

## Utredningens underlag

I kapitel 5 förs resonemang om mål- respektive medelskonflikter inom och mellan politikområden. I kapitlet återfinns en genomgång av de skogliga sektorsmålen med avseende på målkonflikter.

## Virkesförsörjning

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den tilltagande konkurrensen om råvaran som följer i spåren av bioenergiindustrins utveckling kan innebära stigande råvarupriser som kan påverka skogsindustrins konkurrenskraft. Enligt min uppfattning är det mycket viktigt med en väl avvägd virkesbalans där skogsbruk lönar sig utan att virkespriserna är så höga att industrins förmåga att konkurrera på en global marknad hämmas.

Min grundläggande inställning är att den nuvarande skogspolitiken lämnar stort utrymme för åtgärder i syfte att öka virkesproduktionen. Ansvar för att sådana åtgärder vidtas vilar i första hand på näringslivet. En strukturomvandling som kan bli följd av en ökad efterfrågan på skogsråvara kan inte påverkas nämnvärt av att skogsproduktionen ökas. En ökad användning av skogsråvaran och utveckling av nya produkter kan däremot leda till att nya branscher växer fram.

## Utredningens underlag

I kapitel 6 behandlas skogens roll som producent av vedråvara. Inledningsvis ges en översiktlig beskrivning av svensk skogsindustri. Denna översikt ligger sedan till grund för ett resonemang om den svenska virkesbalansen. Kapitlet bygger delvis på en rapport från konsultföretaget McKinsey & Co. Rapporten återfinns i sin helhet i bilaga 4.

## Skog, klimat och energi

### Mina förslag:

- Skogsstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett underlag om skogs-skötsel som gagnar skogens roll som producent av råvara för bioenergiframställning, minskar utsläppen av växthusgaser från skog och skogsmark och/eller tillvaratar dess funktion som kolsänka.
- Skogsstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med SCB utveckla produktionen av träbränslestatistik.
- En översyn genomförs av gränserna för fjällnära skog och svårföryngrad skog.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag anser att skogen och skogsbruket har en avgörande roll när det gäller att minska det svenska beroendet av olja och därigenom även utsläppen av växthusgaser. Trots att omfattande forskning har bedrivits om klimatproblemen under senare decennier finns fortfarande många kunskapsluckor att fylla. Detta får dock inte innebära passivitet. Jag anser att det finns övertygande skäl för att föreslå att Skogsstyrelsen ska ta fram underlag för att kunna ge kvalificerad skötselrådgivning som gagnar skogens roll som producent av bioenergi, minskar utsläppen av växthusgaser från skog och skogsmark och/eller tillvaratar dess funktion som kolsänka.

Den statistik som gäller träbränsleuttag i den svenska skogen och därmed även frågan om ytterligare potential på detta område är bristfällig.

Gränserna för svårföryngrad skog, skyddsskog och fjällnära skog utgörs ofta av extrapolerade uppgifter från f.d. Domänverkets gränser. Det är olyckligt att ovan nämnda gränser är schablonmässigt dragna. Jag förordar en gräns som utgår från biologiska och klimatologiska förhållanden och som på sikt kan beakta klimatutvecklingens påverkan på förutsättningarna för skogsbruk i det som i dag anses vara svårföryngrade och fjällnära områden.

## Utredningens underlag

I kapitel 7 behandlas klimatproblematiken och dess påverkan på skog och skogsbruk. Klimatpolitiska styrmedel beskrivs, liksom deras effekter på den svenska skogssektorn. Den ökade användningen av biobränslen berörs. Frågan om skogens roll som s.k. kolsänka och som källa för utsläpp av växthusgaser behandlas i kapitlet liksom den forskning som bedrivs kring frågor om klimatets utveckling och skogens roll i de sammanhangen.

## Ökad virkesproduktion

### Mina förslag:

- Skogsstyrelsen uppdras att, i samråd med skogssektorn, utarbeta en konkretisering av det övergripande produktionsmålet med avseende på virkesproduktion. Med utgångspunkt från det nya målet kompletteras de nu gällande kortsiktiga nationella sektorsmålen med ytterligare mål inriktade på ökad virkesproduktion.
- Skogsstyrelsen uppdras att utarbeta en tydligare definition av vad som avses med utländska trädslag i skogsvårdslagstiftningen.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag ser skogsproduktion och nyttjande av skogens produkter som en av de viktigaste åtgärderna för att nå ett hållbart samhälle. Jag bedömer att det finns ett stort utrymme för en ökad virkesproduktion inom ramarna för dagens lagstiftning och politiska inriktning. Drivkraften för att denna potential ska nyttjas i större utsträckning måste dock komma från de intressen som efterfrågar skogsråvaran, dvs. skogsindustri, energiproducenter och andra virkesanvändare. I linje med detta anser jag inte heller att mål för virkesproduktion bör fattas på politisk nivå utan fastställas av den skogliga sektorsmyndigheten.

I ett brett sammansatt fora som det nationella skogliga sektorsrådet kan och bör diskussioner föras om hur mål avseende virkesproduktion ska utformas för att ytterligare tydliggöra hur virkesproduktionen ska kunna ökas. Statens roll är att skapa förutsätt-

ningar för ett mångsidigt och rationellt nyttjande av den skogliga resursen.

De åtgärder som jag identifierat som de viktigaste för att öka virkesproduktionen är att

- beskoga jordbruksmark som inte längre brukas och som därför per definition är skogsmark,
- använda bästa möjliga skogsodlingsmaterial och robusta föryngringsmetoder,
- gödsla skogen i större omfattning än vad som görs i dag,
- rensa gamla dikessystem som inte längre fungerar,
- begränsa viltskadorna på föryngringar och växande skog och
- utnyttja den potential som finns för att använda främmande trädslag inom ramen för den gällande skogsvårdslagstiftningen.

Samtliga dessa åtgärder ryms inom den nuvarande lagstiftningen och för flera av dem finns ett betydligt större utrymme än vad som utnyttjas i dag. Enligt flera bedömare finns det utrymme att öka virkesproduktionen med 25–50 % på 10–60 års sikt genom åtgärder som ryms inom nuvarande lagstiftning.

Jag är inte beredd att tillstyrka intensivodling av skog om man med detta bl.a. avser att produktionsmålet på vissa ytor överordnas miljömålet. Jag anser, i linje med mitt uppdrag, att grunderna för den svenska skogspolitiken ska ligga fast.

### Utredningens underlag

I kapitel 8 redogörs för de krav på ökad virkesproduktion som förts fram i olika sammanhang. Potentialen för en ökad virkesproduktion och ett antal åtgärder i syfte att producera mer virke beskrivs, liksom hur skogsvårdslagstiftningen förhåller sig till dessa åtgärder.



## Former för skogens brukande

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Min genomgång av gällande regelverk ger vid handen att de flesta skogsbruksmetoder som kan tänkas vara aktuella ryms inom ramarna för den nuvarande lagstiftningen. Min slutsats är att det inte är lagstiftningen som är den begränsande faktorn när det gäller att uppfylla regeringens önskemål om att möjligheterna till stor variation i formerna för brukandet ska vara norm.

Skogsvårdslagstiftningens regler om tillåtna avverkningsformer kan dock vara svåra att förstå, något som kan bidra till att metoder för ett kontinuerligt skogsbruk endast tillämpas i liten omfattning. Enligt min mening är rådgivarens möte med skogsägaren en nyckelfaktor i sammanhanget. Att se till varje skogsägares förutsättningar och mål för sitt skogsbruk måste utgöra grunden för att få till stånd en ökad variation i brukandet.

Under arbetet med Skogsutredningen har jag fått flera propåer och förslag om att tillåta eller förbjuda vissa skogsbruksmetoder. Att i detalj specificera vilka skogsbruksmetoder som är tillåtna eller förbjudna är, enligt min mening, oförenligt med den princip om frihet under ansvar som är en av den svenska skogspolitikens grunder. Att, som i den nu gällande skogsvårdslagstiftningen, fokusera på vissa miniminivåer när det gäller exempelvis virkesproduktion och tillvaratagande av markens produktionsförmåga, ska uppfyllas ligger däremot i linje med principen om frihet under ansvar.

### Utredningens underlag

I kapitel 9 diskuteras definitioner av begreppen trakthyggesbruk och alternativa skogsbruksmetoder. Vidare redovisas regeringens och Skogsstyrelsens syn på variationer i formerna för brukandet liksom vilka gränser skogsvårdslagstiftningen sätter inom detta område. I bilaga 5 beskrivs olika typer av skogsbruk.

## Röjning

### Mitt förslag:

- En röjningsplikt införs om inte det nationella sektorsmålet avseende röjning nås senast år 2010.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Arealen röjd ungskog har minskat sedan början av 1990-talet. Sedan mitten av 1990-talet har den röjda arealen åter stigit, men alltför långsamt för att de skogspolitiska målen ska uppnås.

Rådgivning har dock visat sig ha en god effekt på röjningsaktiviteten. Den tekniska utvecklingen gör det möjligt för Skogsstyrelsen att, på ett resurseffektivt sätt, ge individuell rådgivning till skogsägare med eftersatt röjning. Jag ser mycket positivt på den utvecklingen och hyser stor tilltro till att tekniken kommer att utvecklas ytterligare under de närmaste åren.

Detta till trots ser jag med stor oro på att insatserna för ökad röjning ännu inte gett tillräckliga resultat. Om inte röjningsinsatsen ökar så att det nationella sektorsmålet avseende röjning uppnås till 2010, anser jag därför att staten bör återinföra någon typ av röjningsplikt.

### Utredningens underlag

I kapitel 10 redovisas ungskogsröjningens effekter samt hur röjningens omfattning varierat över tiden. Regeringens, Skogsstyrelsens, SLU:s och Skogforsks syn på röjning redovisas.

## Skog och klövvilt

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Samhället kan inte acceptera att en önskan om en tät viltstam leder till att betydande virkesvärden förstörs. En bättre balans mellan dessa intressen måste åstadkommas. Jag anser att denna balans endast kan uppnås genom att vinterstammarna av älg reduceras. Det är markägaren som har rätten att jaga och därmed också

huvudansvar för att älgstammen hålls på en rimlig nivå. Det är enligt min mening fullt möjligt att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk och samtidigt ha goda jaktbara stammar av älg.

För att öka trycket på markägarna att ta sitt ansvar när det gäller att göra rimliga avvägningar mellan älg tillgång och skogsskador anser jag att Skogsstyrelsen i större utsträckning bör använda lag-tillsynsinstrumentet. Myndigheten bör exempelvis med hänvisning till 5 § skogsvårdslagen och 2–3 §§ skogsvårdsförordningen kunna ställa krav på att svårt älgskadad skog avvecklas och ersätts med ny.

Det är bra att regeringen har tillsatt en utredare med uppgift att se över nuvarande älgförvaltningssystem och, om behov föreligger, föreslå ett nytt sådant system.

### Utredningens underlag

I kapitel 11 redovisas positiva och negativa effekter av de svenska klövviltstammarna i skogliga sammanhang. Resonemang förs om avvägningen mellan målen för viltförvaltnings- respektive skogspolitiken.

### Utarmning av biologisk mångfald

#### Mitt förslag:

- Miljömålsrådets nästa fördjupade utvärdering inväntas innan nya åtgärder för att hejda utarmningen av biologisk mångfald föreslås.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Den biologiska mångfalden i skogslandskapet och hur den ska bevaras och stärkas uppmärksammas tydligt i arbetet med att nå de nationella miljökvalitetsmålen. Arbetet är komplext och i vissa fall tar det tid innan resultaten blir tydliga. Jag anser därför att det är viktigt att det system av kartläggning, åtgärder och uppföljning som de nationella miljökvalitetsmålen bygger på tillåts löpa som planerat ännu en tid. Flera av de nationella miljökvalitetsmålen delmål som rör den biologiska mångfalden i skogen löper ut 2010 och Miljömålsrådet planerar en fördjupad utvärdering till 2008. Jag

anser att man bör invänta resultatet av den utvärderingen innan eventuella nya åtgärder föreslås.

### Utredningens underlag

I kapitel 12 redogörs för regeringens och olika myndigheters syn på bevarandet av biologisk mångfald. Miljömålsrådets uppföljning av miljökvalitetsmålen Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv refereras och bl.a. ArtDatabanken och CBM ger sin syn på situationen för den biologiska mångfalden i skogslandskapet.

### Skogens vatten

#### Mina förslag:

- Skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) revideras så att även vatten- och markvårdens intressen beaktas.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att revidera föreskrifterna till skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) så att de bättre tillgodoser vatten- och markvårdens intressen.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en informationsinsats om vattnets roll i skogen och hur hänsyn kan och bör tas till vatten i samband med skogsbruk.

#### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag anser att vattenfrågorna förtjänar större uppmärksamhet inom ramen för skogspolitiken än vad som hittills har varit fallet. Ett sätt att förtydliga vattnets betydelse är att utöver natur- och kulturmiljövårdens intressen även nämna begreppen mark- och vattenvård i skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §). Jag är även positiv till att Skogsstyrelsen ser över sina föreskrifter och allmänna råd med inriktningen att förtydliga kraven på hänsyn till vatten- och markvårdens intressen. Därtill förordar jag att en kampanj med inriktning mot att öka kunskapen om skogens vatten bör genomföras i Skogsstyrelsens regi.

## Utredningens underlag

I kapitel 13 beskrivs EU:s ramdirektiv för vatten samt mål och lagstiftning med betydelse för skogsbruk i anslutning till vattenmiljöer. Skogsstyrelsens syn på skogens vatten, inklusive problem och möjliga lösningar på dessa problem presenteras.

## Former för skydd av skog

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Mitt intryck är att nuvarande skyddsformer för skog fungerar förhållandevis väl. Det faktum att den under år 2005 antagna nationella strategin för formellt skydd av skogsmark särskilt betonar vikten av tidig dialog och samverkan i dessa frågor gör att jag har anledning att se med tillförsikt på det fortsatta arbetet.

Jag vill även framhålla betydelsen av ökade möjligheter för staten att formellt kunna bejaka markägares frivilliga avsättningar. Naturvårdsavtal är här en form som jag, i likhet med riksdagen, anser bör kunna användas i större utsträckning. Jag anser det också vara angeläget att regeringen hanterar de problem med periodiseringar av ersättningar för naturvårdsavtal som har uppkommit efter uttalanden från skatteutskottet och utvecklingen i rättspraxis.

Jag ser positivt på Skogsstyrelsens tankar om att pröva en modell med fastighetsvisa avsiktsförklaringar. Ett annat sätt för staten att säkerställa bevarandet av värdefulla miljöer som jag anser borde ges närmare belysning är att teckna arrendeavtal med markägare. Lokal förvaltning av skyddade områden är ytterligare en åtgärd som jag bedömer skulle gagna möjligheterna att på ett effektivt sätt nå miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

## Utredningens underlag

I kapitel 14 ges en kort historik till de olika formerna för skydd av skog. Dagens skyddsformer beskrivs och resonemang förs om möjliga nya skyddsformer. Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens strategi för formellt skydd av skogsmark refereras.

## Frivilliga avsättningar

### Mitt förslag:

- För att få inräknas vid bedömning av delmålet om frivilliga avsättningar i miljömålet Levande skogar ska den avsatta arealen ha målklass NO (naturvård orört) eller NS (naturvård skötsel) eller motsvarande i en skogsbruksplan.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

För att säkerställa bevarandet av biologisk mångfald förutsätts en stor insats av de privata skogsägarna genom s.k. frivilliga avsättningar. Jag vill understryka att de privata skogsägarnas frivilliga insatser i syfte att uppnå skogspolitikens miljömål är mycket positiva och en förutsättning för att miljömålen ska nås. Jag anser dock att det saknas vissa grundläggande förutsättningar för staten att på ett godtagbart sätt kunna följa upp de frivilliga avsättningarna och därmed även denna del av miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

Frivillighet och statlig uppföljning är enligt min uppfattning en olycklig kombination när det uttrycks på ett så pass konkret sätt som i miljö kvalitetsmålet Levande skogars delmål 1. Ett av de mer påtagliga problem som uppföljningen av de frivilliga avsättningarna möter är att avgöra vilka arealer som ska räknas in. Det handlar exempelvis om huruvida det endast är områden med höga naturvärden som ska få inkluderas och vem som ska ha rätt eller möjlighet att avgöra om ett område har höga naturvärden.

För att om möjligt bringa lite klarhet i hur man ska förhålla sig till aktuellt delmål förordar jag att statsmakterna vid uppföljningar och bedömningar av måluppfyllelsen endast räknar in sådana frivilliga avsättningar som har dokumenterats som målklass NO (naturvård orört) eller NS (naturvård skötsel) eller motsvarande i en skogsbruksplan. Ett ytterligare sätt att göra den frivilliga avsättningen mer formell, och därmed säkerställa varaktigheten, är att staten sluter avtal med markägare om ett långsiktigt bevarande.

## Utredningens underlag

I kapitel 15 redogörs för de frivilliga avsättningarnas ursprung och definition. Skogsstyrelsens uppföljning av de frivilliga avsättningarna refereras och problemen med frivillighet kontra möjligheterna att kunna följa upp delmål 1 i miljö kvalitetsmålet Levande skogar blir belyst.

## Kulturmiljövärden i skogen

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag instämmer i regeringens uppfattning att det är nödvändigt att skogsbruket snarast får tillgång till ett lättåtkomligt digitalt register för forn- och kulturlämningar på skogsmark. Att RAÄ:s fornminnesregister är tillgängligt på detta sätt i hela landet sedan 2006 ser jag som mycket positivt och jag utgår ifrån att detta kommer att förbättra möjligheterna att minska skadorna på forn- och kulturlämningar i skogen. Den insikt som enligt min bedömning tycks finnas om varför målen inte nås utgör en god grund för att dessa problem ska kunna åtgärdas. I avsnitt 3.20 redovisar jag ett förslag på att det ska vara möjligt att ta ut en sanktionsavgift vid vissa förseelser. Enligt min mening bör en sådan sanktionsavgift kunna tas ut för skador på kända forn- och kulturlämningar.

## Utredningens underlag

I kapitel 16 förklaras innebörden av kulturella värden i skogslandskapet. Kulturmiljö i skogspolitiken ges en historisk belysning och Skogsstyrelsens och Riksantikvarieämbetets arbete med kulturmiljövärden i skogen beskrivs. Stormen Gudruns effekter på kulturmiljövärden i skogen omnämns.

## Skötsel av natur- och kulturmiljövärden

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Skogsstyrelsens bedömning är att skötselåtgärderna i de formellt skyddade områdena måste öka 5–10 gånger jämfört med i dag för att klara en fullgod skötsel av hittills avsatta områden samt för att

möta det framtida behovet. För frivilliga avsättningar skattar Skogsstyrelsen behovet till minst det dubbla jämfört med idag.

Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att pågående arbete med att skydda skogsmark formellt inte ges en sådan inriktning att av riksdagen fastlagda arealmål helt överskuggar det faktum att många av de områden som ges ett formellt skydd under lång tid också är i behov av natur- och kulturmiljöbevarande skötselinsatser. Det måste finnas en rimlig balans mellan att lägga medel på att lösa in mark och att sedan ta hand om denna mark på ett sätt som främjar skyddssyftet.

### Utredningens underlag

I kapitel 17 refereras underlag från bl.a. Skogsstyrelsens om kostnader och former för skötsel av natur- och kulturmiljövärden.

### Utveckla generell miljöhänsyn

#### Mitt förslag:

- Jag föreslår att de privata skogsägarnas egna organisationer i samarbete med Skogsstyrelsen genomför en satsning på kompetensutveckling avseende generell miljöhänsyn vid skogsbruk. Satsningen bör finansieras gemensamt av skogsägarnas egna organisationer, Skogsstyrelsen samt LBU-medel från EU i enlighet med förslagen i mitt delbetänkande.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Efter att ha tagit del av Skogsstyrelsens uppföljningar har jag förstått att det nationella sektorsmålet avseende generell hänsyn inte kommer att nås med nuvarande utveckling.

Enligt Skogsstyrelsens senaste uppföljning är det 32 % av arealen för de privata markägarna som inte når upp till lagens krav avseende generell hänsyn. Motsvarande siffra för övriga markägare är 18 %. Mot den bakgrunden anser jag att det vore rimligt att Skogsstyrelsen och de privata skogsägarnas egna organisationer gjorde en gemensam satsning på ökad kunskap om den generella hänsynens utformning i det privata skogsbruket.



Rådgivning anser jag vara den mest framkomliga vägen för att uppnå en förbättrad generell hänsyn, av två huvudskäl. För det första har det visat sig vara svårt att skärpa lagstiftningen gällande generell hänsyn eftersom såväl åtgärder som uppföljning beror på den aktuella platsens förutsättningar. För det andra så visar Skogsstyrelsens uppföljning att vid två tredjedelar av avverkningarna sparas tillräcklig mängd virke men fel typ av hänsyn prioriteras. Med andra ord skulle man kunna nå bättre resultat med samma mängd lämnat virke som i dag men annorlunda prioriterat.

### **Utredningens underlag**

I kapitel 18 redovisas regeringens och Skogsstyrelsens syn på generell hänsyn samt mål för och uppföljningar av den generella hänsynen vid skogsbruk.

### **Skogens sociala värden**

#### **Mina förslag:**

- Skogsstyrelsen ges i uppdrag att utveckla föreskrifter till skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) som bättre tillgodoser skogens sociala värden.
- Regeringen förtydligar olika statliga myndigheters ansvarsområden för insatser till gagn för skogens sociala värden i syfte att säkerställa ett koordinerat statligt agerande på området.
- Regeringen säkerställer att Skogsstyrelsens arbete med skogens sociala värden även omfattar andra områden än tätortsnära skogar.

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

När det gäller det arbete som statliga myndigheter genomför med koppling till skogens sociala värden tycks det finnas en viss brist på samordning, inte minst i relationen till kommunerna. Olika statliga myndigheters ansvarsområden för insatser till gagn för de sociala värden som skogen kan generera bör mot den bakgrunden således förtydligas.

Jag ser ett behov av att kunna erbjuda någon form av stimulans till privata markägare i tätortsnära områden som anpassar sitt skogsbruk till rekreation utöver vad som kan krävas enligt skogsvårdslagens hänsynsparagraf.

Jag har noterat att Skogsstyrelsen främst prioriterar insatser för skogens sociala värden i tätortsnära områden och känner med anledning av detta en viss oro för att de av skogens sociala värden som främst kan förknippas med landsbygdsutveckling får otillräcklig uppmärksamhet. En modell där enskilda skogsägare kan få erkänsla, och kanske även i vissa fall ersättning, för sociala hänsyn i brukandet skulle säkerligen underlätta turismutvecklingen.

### **Utredningens underlag**

I kapitel 19 kommenteras innebörden i begreppet skogens sociala värden. Svenskarnas förhållande till skogen beskrivs liksom de sociala värdenas roll i skogspolitiken och skogsvårdslagens förhållande till sociala värden. Skogsstyrelsens arbete med sociala värden och ett antal andra aktörers syn på detta ämne refereras.

### **Miljö- och konsumentkrav**

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Min bedömning är att certifieringssystemen har haft en positiv inverkan på det svenska skogsbrukets miljöanpassning och anser att certifiering även fortsättningsvis ska vara en marknadsdriven process. Samhällets mål för att uppnå ett hållbart samhälle, ska utveckla egna mätmetoder för uppföljning och inte använda sig av marknadsdrivna instrument. Däremot anser jag att staten kan ha en uppgift när det gäller att skapa förutsättningar för att ge dessa marknadsdrivna instrument spelrum, t.ex. genom att fortsatt driva linjen att konsumenters miljökrav inte ska ses som konkurrensbegränsande.

## Utredningens underlag

I kapitel 20 refereras regeringens syn på miljö- och konsumentkrav. De två viktigaste systemen för certifiering av skogsbruk i Sverige beskrivs.

## Den nya Skogsstyrelsen

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Som en följd av mitt förslag i utredningens delbetänkande har en ny samlad skoglig myndighet bildats fr.o.m. den 1 januari 2006. Det är dock alldeles för tidigt att närmare värdera effekterna av den nya myndighetens verksamhet

## Utredningens underlag

I kapitel 21 beskrivs den nya Skogsstyrelsens organisation och arbetssätt.

## Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen

### Mitt förslag:

- Skogspolitikens s.k. rådgivningsnivå tydliggörs.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

En av de frågor som flera aktörer har lyft fram under utredningens gång är den om de dubbla nivåerna i skogspolitiken. Kort sammanfattat innebär detta att det finns en lagnivå som skogsägarna måste uppnå enligt SVL och en rådgivningsnivå som skogsägarna i genomsnitt bör nå för att skogspolitikens mål ska uppfyllas. Hur dessa nivåer förhåller sig till varandra skapar en del problem och mina slutsatser på detta område är att det vore mycket värdefullt om Skogsstyrelsen tog initiativ till en fördjupad diskussion med skogsbrukets intresseorganisationer om hur de båda nivåerna bör uttolkas.

## Utredningens underlag

I kapitel 22 görs en genomgång av de skogliga sektorsmålen med avseende på i vilken utsträckning de kan anses ha bidragit till den skogspolitiska måluppfyllelsen.

## Tillsyn enligt skogsvårdslagen

### Mitt förslag:

- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera möjligheterna att ta ut en "sanktionsavgift" vid vissa överträdelser mot bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen.

## Mina iakttagelser och ställningstaganden

Det ringa antalet skogliga ärenden som leder till åtal gör att det i stora stycken saknas rättspraxis inom skogsvårdslagens tillämpningsområde.

Gränserna för skogsvårdslagstiftningens tillämpning är därmed i mångt och mycket oklara. Jag inser att detta till viss del är en följd av en vilja att arbeta utan schabloner inom berört lagstiftningsområde och jag har förståelse för tillsynsmyndighetens sätt att se på lagtillsynen, men ser det ändå som angeläget att peka på behovet av ytterligare tillsynsinstrument på det skogliga området.

Jag anser att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera i vilka sammanhang en skoglig sanktionsavgift skulle vara möjlig att tillämpa. För egen del anser jag att en sanktionsavgift exempelvis bör kunna användas när avverkning görs utan föregående anmälan eller utan tillstånd. Vidare anser jag att det vore mycket värdefullt om detta tillsynsinstrument skulle kunna användas i anslutning till skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser (30 och 31 §§ SVL).

Tillsynsutredningen har i sina betänkanden diskuterat förutsättningarna för att i större utsträckning avgiftsfinansiera tillsyn. I avvaktan på behandlingen av Tillsynsutredningen är jag inte beredd att nu föreslå någon förändring i detta avseende inom det skogliga området.

## Utredningens underlag

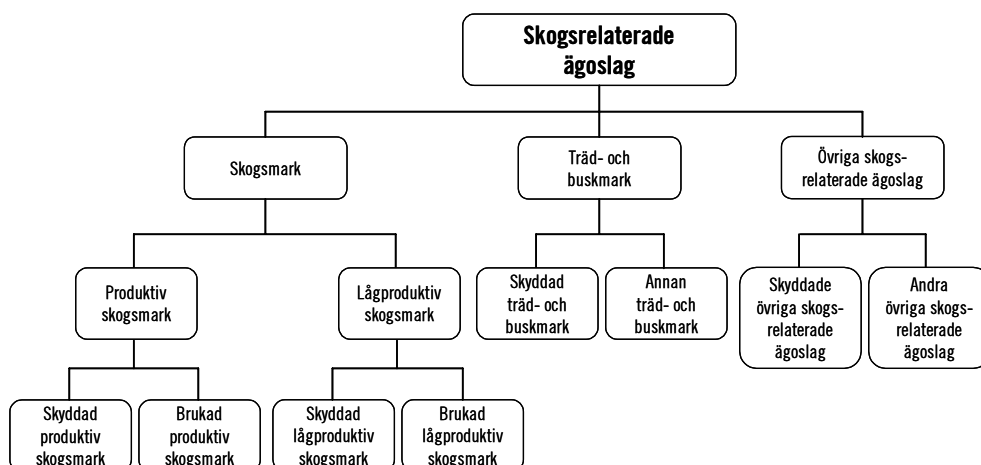
I kapitel 23 redogörs för tillsynens roll i skogspolitiken och Skogsstyrelsens inställning till och verksamhet inom ramen för detta skogspolitiska medel. Även Tillsynsutredningen refereras.

## De skogsrelaterade ägoslagen

### Mina förslag:

Jag föreslår att ett nytt system för indelning av den svenska skogsmarken införs. Syftet är att skapa en enhetlig definition av skogsmarksrelaterade ägoslag, att tydliggöra indelningen i skyddad respektive brukad mark och att underlätta jämförelser i internationella sammanhang. Mitt förslag till indelning framgår av figuren nedan. Förslaget innebär att begreppen skog, skogsmark, produktiv skogsmark och lågproduktiv skogsmark definieras i skogsvårdslagen.

### Indelning av de skogsrelaterade ägoslagen enligt förslag från Skogsutredningen



Föreslagna definitioner av begrepp i 2 § skogsvårdslagen:

#### *Skog*

Med skog avses i detta sammanhang träd eller annan vegetation inom ett sammanhängande område där befintliga träd har en höjd av mer än 5 meter och en kronslutenhet av mer än 10 procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Träd och annan vegetation inom områden där dessa kriterier är uppfyllda men där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, eller som hör till byggnader och anläggningar eller på annat sätt används för annat ändamål än att tillgodose till träden och vegetationen knutna intressen är undantagna.

#### *Skogsmark*

Mark som bär skog eller som utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose till skog knutna intressen.

#### *Produktiv skogsmark*

Med produktiv skogsmark avses i denna lag skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.

#### *Lågproduktiv skogsmark*

Med lågproduktiv skogsmark avses i denna lag skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt mindre än en kubikmeter virke om året per hektar.

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Min bedömning är att den nuvarande otydliga och delvis motsägelsefulla indelningen av skog och mark inte längre är ändamålsenlig. Jag föreslår därför att nya begrepp och definitioner införs för de skogsrelaterade ägoslagen.

De nya begreppen syftar dels till att skapa en bättre överblick över vilka arealer som brukas för olika syften respektive är formellt skyddade, dels till att underlätta jämförelser med motsvarande arealer i andra länder.

Jag föreslår att begreppet impediment ersätts med begreppet lågproduktiv skogsmark för att därmed samla hela den areal som är bevuxen med skog i ett och samma ägoslag, nämligen skogsmark. Jag anser att avverkning i de områden som enligt mitt förslag kommer att benämnas lågproduktiv skogsmark ska vara föremål för särskilda restriktioner i enlighet med föreskrifter som utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar.

Jag anser att dessa föreskrifter inledningsvis bör ha samma inriktning som de föreskrifter som i dag begränsar brukandet på skogliga impediment. De begrepp som införs ska i möjligaste mån vara harmoniserade med de definitioner av skogsrelaterade ägoslag som FAO använder.

Ett nytt skogsmarksbegrepp innebär förvisso en tämligen omfattande förändring, men det kan knappast anses vara tillfredsställande att behålla dagens otydliga system.

### Utredningens underlag

I kapitel 24 refereras bl.a. Skogsstyrelsens rapport om de skogsrelaterade ägoslagen. ArtDatabankens syn på de trädbärande impedimenten refereras översiktligt.

### SMÖR och planplikt

#### Mitt förslag:

- Från och med den 1 januari 2008 ersätts kravet i skogsvårdslagen på innehav av en skogs- och miljöredovisning med ett krav på att det för varje skogsfastighet inom tre år ska finnas en plan över skogsmarken och hur den avses brukas.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Det är min fasta övertygelse att någon form av dokumentation av ett skogsinnehav gagnar möjligheterna att göra lämpliga avvägningar mellan skogspolitikens miljö- och produktionsmål. En väl genomtänkt plan är dessutom en viktig grund för en skogsägares möjligheter att fatta företagsekonomiskt rationella beslut.

Jag anser att kravet på innehav av en skogsbruksplan bör återinföras i skogsvårdslagen. Detta bör dock samordnas med möjligheten att tillhandahålla olika typer av fastighetsanknutna uppgifter via Internet. Min uppfattning är att det internetbaserade skogsägarstöd som Skogsstyrelsen nu utvecklar bör kunna fungera som en god grund för skogsägare att ta fram någon form av skogsbruksplan.

### Utredningens underlag

I kapitel 25 redovisas tillkomsten och användningen av SMÖR. Tidigare krav på innehav av skogsbruksplan ges en viss belysning.

### Samhällets och näringens ansvar

#### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet (tidigare det särskilda sektorsansvaret) innebär att Skogsstyrelsen har ansvar för ekologisk hållbarhet inom sitt verksamhetsområde. Detta är enligt min uppfattning en princip som är bra. Jag vill dock lyfta fram den viktiga kopplingen mellan möjligheterna att ta ansvar och de medel som står till buds. På skogspolitikens område förekommer denna uppdelning mellan medel och ansvar exempelvis när det gäller naturvården. Trots att Skogsstyrelsen har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet förfogar man inte över ett i naturvårdssammanhang så viktigt formellt skyddsinstrument som naturreservat.

Jag anser att regeringen bör utvärdera Naturvårdsverkets uppgift att samordna arbetet med det särskilda sektorsansvaret. Ett motiv till detta skulle vara att Naturvårdsverket har vissa egenintressen i den nuvarande fördelningen av styrmedel.

Med det allmänna sektorsansvaret avses det ansvar för miljön som delas av hela den skogliga sektorn. I ett vidare perspektiv kan sektorsansvaret sägas omfatta ansvarsfördelningen mellan staten och näringen avseende såväl miljö- som produktionsdelen av skogspolitiken. När nu drygt ett decennium har passerat sedan införandet av de jämställda skogspolitiska målen så anser jag att det är dags att tydliggöra att staten och näringen har ett gemensamt ansvar för såväl miljö- som produktionsmål. Detta delade ansvar bör komma till uttryck bl.a. genom att skogssektorn och staten, i form av



Skogsstyrelsen, gemensamt formulerar en konkretisering av det skogspolitiska produktionsmålet i form av ett virkesproduktionsmål.

### **Utredningens underlag**

I kapitel 26 förklaras innebörden av begreppen särskilt respektive allmänt sektorsansvar. En bakgrund ges till ansvarsfördelning mellan staten och skogsnäringen när det gäller att uppfylla de skogspolitiska målen.

### **Privatskogsbrukets utveckling**

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

De mer än 350 000 privata skogsägarna i Sverige förutsätts ta ansvar för att skogspolitikens mål nås. Värderingar förändras i takt med samhällsutvecklingen och jag har förståelse för att rollen som ansvarsfull skogsägare i framtiden för somliga kommer att väga allt lättare när man försöker pussla ihop sitt livsprojekt. Samtidigt anser jag att flera olika aktörer, såväl privata som offentliga, har en uppgift att fylla när det gäller att klargöra att ägande av skog innebär ett ansvar som måste finnas med i en skogsägars medvetande när denne gör sina personliga prioriteringar. Det är enligt min uppfattning i detta sammanhang av stor betydelse att Skogsstyrelsen och skogsägarnas organisationer på olika sätt stödjer markägaren i hans/hennes roll som ansvarig för skogsskötseln.

### **Utredningens underlag**

I kapitel 27 beskrivs förändringar i privatskogsbrukets situation med avseende på bl.a. den minskande självverksamheten, den ökande andelen utbor samt skogsägarnas minskade beroende av ekonomiska intäkter från skogsinnehavet.

## Behov av mätinstrument för måluppfyllelsen

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

När det gäller det skogspolitiska miljömålet så är min bedömning att det finns ett stort antal mätinstrument för uppföljning av dessa. I takt med att ny kunskap och nya erfarenheter växer fram finns det naturligtvis behov av att vidareutveckla dessa mätinstrument. Som jag ser det så är lösningen att bygga vidare på det som finns och arbeta aktivt med kvalitetssäkring och harmonisering av resultat utifrån befintlig erfarenhet.

När det gäller det skogliga produktionsmålet så anser jag att de mätinstrument som finns är tillräckliga för att mäta måluppfyllelsen av befintliga sektorsmål. För såväl miljö- som produktionsmålen gäller naturligtvis att om målen ändras så påverkas behovet av mätinstrument för måluppfyllelsen.

### Utredningens underlag

I kapitel 28 presenteras olika aktörers bedömning av behoven utveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen.

## EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning

### Mina förslag:

- En strategisk handlingsplan för det fortsatta arbetet med internationella skogliga frågor bör utarbetas.
- Ett forum för förankring av skogliga EU-frågor och andra internationella skogsfrågor bör tillskapas vid Näringsdepartementet.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag anser att den svenska skogspolitiken grundläggande förtjänster som exempelvis avreglering, miljöhänsyn på hela arealen och avsaknad av subventioner måste förmedlas inom EU:s olika institutioner och i andra internationella sammanhang.

För att stärka Sveriges position föreslår jag att det utarbetas en brett förankrad och långsiktigt inriktad strategi för det svenska agerandet i internationella sammanhang med skogliga kopplingar. Utöver den föreslagna strategin föreslår jag att det tillskapas ett permanent forum vid Näringsdepartementet för diskussioner om internationella frågor med skogspolitiska kopplingar. Sammansättningen av det forum jag föreslår bör avspegla den stora mängd intressen som finns knutna till skogen och dess brukande.

Jag kan konstatera att Sverige i det globala utvecklingsarbetet har valt att fokusera på urban utveckling vilket torde indikera att frågor med skoglig koppling har givits lägre prioritet. Jag noterar emellertid att Skogsstyrelsen i regleringsbrevet för år 2006 har fått ett tydligare uppdrag att aktivt bidra till Sveriges politik för global utveckling.

### **Utredningens underlag**

Underlag till de förslag och ställningstaganden som sammanfattas i detta avsnitt finns i kapitel 29, 30, 31 och 32. I dessa kapitel finns underlag om EU-medlemskapet och EU:s utvidgning, internationell skogspolitik, den globala utvecklingspolitiken respektive skogspolitiska avvägningar i andra länder.

## **Regional utvecklingspolitik och landsbygdsutveckling**

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

När det svenska förslaget till landsbygdsutvecklingsprogram (LBU) nyligen har överlämnats till Europeiska kommissionen för godkännande, kan jag konstatera att åtgärder med skogliga förtecken, i linje med förslagen i mitt delbetänkande från maj 2005, kommer att få ett större utrymme än under innevarande programperiod.

Ett lönsamt skogsbruk inriktat på virkesproduktion lägger, enligt min uppfattning, även grunden för ett ökat mångbruk i den svenska skogen. Det uppdrag som Sveaskog har fått att ställa mark till förfogande för privata entreprenörer och därigenom nyttja statens mark bättre för att skapa arbetstillfällen i glesbygd ser jag i det sammanhanget som mycket positivt. Detta kommer, enligt min

bedömning, även att kunna stimulera fram liknande initiativ på privat mark.

### Utredningens underlag

I kapitel 33 refereras de ställningstaganden som utredaren gjorde avseende landsbygdsutveckling i delbetänkandet. Dessutom beskrivs den regionala utvecklingspolitikens grunder med betoning på det program för landsbygdsutveckling som ska gälla från år 2007.

### Forskning

#### Mitt förslag:

- Skogsstyrelsen ges möjlighet att nyttja särskilda resurser för forsknings- och utredningsuppdrag i samband med oväntade och snabbt uppkomna situationer.

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Jag vill peka på några faktorer som jag bedömer påverkar forskningens roll i förhållande till skogen och skogsbruket.

För det första har jag noterat att man från flera håll efterlyser ett större inslag av tvärvetenskap för att tillmötesgå det faktum att skogen i dag förväntas tillgodose många olika intressen. För det andra har jag förstått att det faktum att ansvaret för skogen och skogsnäringen är spridd på så många olika departement i regeringskansliet leder till svårigheter att kombinera de olika aspekter som är kopplade till skogen, såväl inom regeringskansliet som i den omgivande skogssektorn.

För det tredje har jag under utredningsarbetet stärkts i min uppfattning att svensk skogsforskning ligger långt fram inom många områden. Något som dock efterlyses från flera håll är medel för forskning, kartläggning och dokumentation som finns att tillgå med kort varsel i samband med oväntade och snabbt uppkomna situationer. Jag föreslår därför att Skogsstyrelsen, vid oväntade händelser av större vikt, tillförs resurser för att kunna göra nödvändig dokumentation, uppföljning och forskning.

Mot bakgrund av den bild som har tecknas i utredningens underlag om ett ökat virkesbehov och behovet av effektivare naturvård anser jag att den tillämpade forskningens status bör höjas. Jag förutsätter att regeringen i kommande forskningspolitiska överväganden beaktar denna synpunkt.

### **Utredningens underlag**

I kapitel 34 återfinns en kartläggning av den skogliga forskningen i Sverige. Dessutom beskrivs ett möjligt angreppssätt för att utföra en effektstudie för skoglig forskning. Förändringar i villkoren för den skogliga forskningen sedan den nya skogspolitiken infördes beskrivs.



# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs att 1, 2, 14 a, och 30 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Skogen är *en förnybar resurs och* en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning *och bidrar till medborgarnas välfärd* samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

### 2 §

Med skogsmark avses i denna lag

1. mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål,

2. mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned.

Mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad skall dock inte anses som skogsmark, om den

Med skogsmark avses i denna lag *mark som bär skog eller har förutsättningar att bära skog. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose till skog knutna intressen. Med skog avses i detta sammanhang träd eller annan vegetation inom ett sammanhängande område där befintliga träd har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än tio procent eller har för-*

*på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.*

*Mark skall anses lämplig för virkesproduktion, om den enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.*

*Med skogliga impediment avses i denna lag mark som inte är lämplig för virkesproduktion utan produktionshöjande åtgärder, men som bär skog eller har förutsättningar att bära skog.*

*utsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Träd och annan vegetation inom områden där dessa kriterier är uppfyllda men där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, eller som hör till byggnader och anläggningar eller på annat sätt används för annat ändamål än att tillgodose till träden och vegetationen knutna intressen är undantagna.*

*Med produktiv skogsmark avses i denna lag skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.*

*Med lågproduktiv skogsmark avses i denna lag skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt mindre än en kubikmeter virke om året per hektar.*

#### 14 a §

*För varje brukningsenhet skall det finnas en redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten.*

*Redovisningen skall upprättas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket.*

*För varje brukningsenhet skall det finnas en skogsbruksplan med riktlinjer för skogens skötsel på enheten.*

*Planen skall upprättas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*



## 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 skall tas till naturvårdens, *mark- och vattenvårdens* 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 *lågproduktiv skogsmark*.

---

Denna lag träder i kraft den xxx. En skogsbruksplan enligt 14 a § skall finnas inom tre år från lagens ikraftträdande.



# 1 Uppdraget

## 1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv

Grunderna för gällande skogspolitik lades fast av regering och riksdag 1993.<sup>1</sup> En viktig förändring i den nya skogspolitikerna var att två jämställda mål för skogspolitikerna fastställdes; ett produktionsmål och ett miljömål. Andra nyheter var att politikområdet genomgick en omfattande avreglering, att bidrag avskaffades och att skogsägarna i betydande utsträckning fick frihet under ansvar att själva bedriva ett hållbart skogsbruk.

Skogspolitikerna utvärderades av Skogsstyrelsen åren 1997 och 2002. Efter 1997 års utvärdering gjordes ett par mindre ändringar i skogsvårdslagen respektive skogsvårdsförordningen.<sup>2</sup> Den omfattande utvärdering som presenterades år 2002 låg till grund för regeringens skrivelse Uppföljning av skogspolitikerna.<sup>3</sup> I skrivelsen betonades att grunderna för skogspolitikerna låg fast. Samtidigt konstaterade regeringen att det först nu är möjligt att utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik på ett mer genomgripande sätt. Regeringen förordade därför en fördjupad, oberoende utvärdering och översyn av skogspolitikerna. Detta uttalande utgör grunden för tillkomsten av Skogsutredningen 2004.

## 1.2 Utredningens direktiv

### 1.2.1 Skogspolitikens grunder ligger fast

Av Skogsutredningens direktiv framgår det att skogspolitikerna ska utvärderas med utgångspunkten att grunderna för den gällande skogspolitikerna ligger fast. Med detta avses bl.a. att skogen och

---

<sup>1</sup> Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15.

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3.

<sup>3</sup> Skr. 2003/04:39.

skogsnäringen ska vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar. Vidare understryks att skogsbruket är en självbärande näring. Ekonomiska bidrag bör därför inte lämnas till normala åtgärder i ett hållbart skogsbruk. Vidare innebär utgångspunkten att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Utredaren ska bedöma hur väl dessa mål har uppfyllts och beskriva behovet av vidareutveckling av mätinstrument för målen. Vidare ska eventuella målkonflikter inom skogspolitiken och mellan skogspolitiken och andra politikområden belysas. Vad avvägningen mellan skogspolitikens båda jämställda mål betyder vid genomförandet av skogspolitiken ska belysas i ett bredare samhällsperspektiv. Inriktningen ska, enligt direktiven, vara ett hållbart förvaltande av naturresursen skog med bibehållen handlingsfrihet för framtiden. Statens respektive skogsnäringens ansvar för genomförande av skogspolitiken ska förtydligas av utredaren. Utgångspunkten för detta förtydligande ska i första hand vara att det statliga åtagandet inte ska öka i omfattning.

Enligt direktiven ska utvärderingen inte begränsas till de faktorer som direkt påverkar skogen och skogsbruket, utan politiken ska utvärderas i ett vidare samhällsperspektiv. I arbetet ska exempelvis riksdagens beslut om en regional utvecklingspolitik med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner beaktas, liksom riksdagens beslut om Sveriges politik för global utveckling.<sup>4</sup>

### 1.2.2 Omvärldsförändringar

De förändringar av skogsnäringens villkor som skett de senaste tio åren ska beaktas i utredningsarbetet. Faktorer som har påverkat skogspolitiken och som ska analyseras är EU-medlemskapet, EU:s utvidgning, internationell skogspolitik, skogsforskningens villkor, miljö- och konsumentkrav, förändringar i privatskogsbruket när allt flera skogsägare inte bor på och brukar sin fastighet samt den fortgående internationaliseringen av skogsindustrin och virkesmarknaden. Även framtida klimatförändringar och klimatpolitikens påverkan på svenskt skogsbruk ska beaktas.

---

<sup>4</sup> Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4 respektive prop. 2002/03:122, bet. 2002/03:UU3.

### 1.2.3 Långa tidsperspektiv och en mångfald av brukningsmetoder

Det långa tidsperspektiv som gäller för växande skog ska särskilt beaktas av utredningen. Svårigheten att bedöma de långsiktiga effekterna av t.ex. nya regler för skogsskötsel gör, enligt direktiven, att möjligheter till stor variation i formerna för brukandet bör vara norm. En viktig ambition bakom avregleringen och omläggningen av skogspolitiken 1993 var att mångfalden av brukningsmetoder skulle främjas, till gagn för landskapsbild, landsbygdsutveckling och biologisk mångfald. Utredaren ska särskilt uppmärksamma såväl effekterna av tidigare skogsbruksmetoder som pågående arbete och forskning kring nya metoder för skogsbruk. Regeringen har tidigare framhållit att det bör ske en fortsatt utveckling av alternativ till trakthyggesbruket i syfte att bevara och utveckla skogens många värden. Utredaren ska dels se över hur sådana metoder tillämpas i dag inom skogsbruket, dels lämna förslag till sådana metoder och hur de kan användas för att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen.

### 1.2.4 Virkesförsörjningsfrågor

Virkesförsörjningsfrågorna ska särskilt belysas i utredningen. Det innefattar bl.a. att belysa det svenska skogsbrukets långsiktiga inriktning och utvecklingsmöjligheter på en internationell marknad med ökad konkurrens. Vidare ska de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran belysas. I denna del av uppdraget ska Skogsutredningen beakta rapporten Mer trä i byggandet<sup>5</sup> och den rapport om svensk bioenergianvändning som Sveriges lantbruksuniversitet presenterade år 2004.

### 1.2.5 Förhållandena i några andra länder

Utredaren ska som en jämförelse visa hur några olika länder med liknande förutsättningar som Sverige har hanterat avvägningen mellan olika intressen i skogspolitiken.

---

<sup>5</sup> Ds. 2004:01.

### 1.2.6 Sektorsansvaret

Det s.k. sektorsansvaret för miljöfrågor behöver, enligt direktiven, vidareutvecklas mot bakgrund av vad som har lagts fast genom arbetet med miljökvalitetsmålen. Utredaren ska genomföra en översyn av sektorsansvaret för skogssektorn och redovisa möjlig fortsatt utveckling och förtydliganden. Utredaren ska också diskutera gränserna för ett hållbart uttag utan tillförsel av t.ex. kvävegödsel.

### 1.2.7 De frivilliga avsättningarnas kvalitet

Utredaren ska beskriva de frivilliga naturvårdsavsättningarnas kvalitet och lokalisering och den dokumentation som finns om dessa områden.

### 1.2.8 Utveckling av skogens värdekedjor

I direktiven erinras om att skogssektorns möjlighet att bidra till ökad tillväxt, välfärd och folkhälsa samt att stärka utvecklingen av det lokala näringslivet är en viktig utgångspunkt för det skogspolitiska arbetet. Friluftsliv, fiske, jakt och turism är viktiga former för nyttjande av skogsmark. Utredaren ska, enligt direktivens formuleringar: "Föreslå åtgärder och insatser som syftar till att lyfta fram och utveckla skogens och skogsbrukets förutsättningar inom de värdekedjor som skogen utgör basen för".

### 1.2.9 Skogspolitikens medel

#### Statens roll

Till de statliga åtagandena på det skogspolitiska området hör att tillhandahålla information, rådgivning och utbildning om gällande regelverk och lämpliga former för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Staten har även åtagit sig att finansiera viss forskning, och att informera om nya rön och ny metodik. Vidare bedriver staten tillsyn av efterlevnaden av skogsvårdslagen och andra lagar som räknas som skogspolitiska medel. Staten är också en aktör i egenskap av markägare, bolagsägare och konsument.

I direktiven anges att en grundläggande fråga för utredaren är att bedöma om medlen i sin nuvarande utformning räcker för att målen ska uppnås och om det finns möjligheter till effektiviseringar. Statens roll respektive skogsnäringsens eget ansvar för skogspolitikens medel behöver förtydligas. Även formerna för finansieringen av statliga åtaganden inom ramen för skogspolitiken behöver, enligt direktiven, ses över. I detta sammanhang ska utredaren särskilt beakta det låga utnyttjandet av möjligheterna till medfinansiering från EU.

### **Skogsvårdsorganisationen**

Skogsvårdsorganisationens organisation, roll och arbete för genomförandet av skogspolitiken ska utvärderas. En översyn av effektivitet och måluppfyllelse ska genomföras. Även Skogsvårdsorganisationens långsiktiga behov av resurser för genomförandet av skogspolitiken ska belysas. Vidare ska Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet riktad till skogsbruket utvärderas och dess effektivitet och ändamålsenlighet belysas.

### **Skogsvårdslagen m.m.**

I utredningens direktiv anges det att skogsvårdslagens efterlevnad ska utvärderas. Denna utvärdering kan sedan ligga till grund för en bedömning av om den aktuella lagen har den utformning som krävs för att kunna bidra till att skogspolitikens mål uppfylls. Även tillsynen av att lagen efterlevs ska utvärderas.

### **Skogs- och miljöredovisningar**

Utredaren ska belysa i vilken utsträckning skogs- och miljöredovisningar har funnits tillgängliga i enlighet med lagstiftningen samt om dessa har innehållit den information som detta verktyg syftar till att tillhandahålla. Utredaren ska även lämna förslag till hur detta eller andra lämpliga verktyg kan utvecklas, i syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av de miljö- och kulturmiljömål som rör skogen.

## Rådgivning och information

Statlig rådgivning och information har en viktig roll för hur väl skogspolitikens mål uppfylls. Det beror bl.a. på att skogspolitikens mål bygger på att skogsbruket gör åtaganden utöver vad lagstiftningen kräver. Verksamheten med information, rådgivning och utbildning ska därför utvärderas. Utredaren ska också lämna förslag till möjliga effektiviseringar på området. Gränsdragningen mellan det statliga åtagandet att stödja skogsbruket med rådgivning, information och utbildning och skogsägarnas eget ansvar för kunskapsinhämtande om regelverk och de skogspolitiska målen ska också analyseras. Alternativa möjligheter till finansiering av rådgivning, information och utbildning ska studeras.

### 1.2.10 Röjnings- och klöviltproblem

Röjning av ungskogar har minskat sedan skogsvårdslagens krav på gallring och röjning slopades 1993. Utredaren ska föreslå särskilda åtgärder för att minska arealen skog med akut röjningsbehov.

Regeringen har tidigare uppmärksammat problemet med de stora klöviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, såväl ur produktions- som naturvårdsperspektiv. Utredaren ska granska detta problem och lämna förslag på åtgärder.

### 1.2.11 Forskning

I direktiven framhålls det att det, såväl ur ett näringspolitiskt perspektiv som utifrån en bedömning av skogspolitikens möjligheter att bidra till att miljömålen uppfylls, vore värdefullt att kartlägga den hittillsvarande forskningens omfattning och inriktning. Vidare bör dess betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten, och som underlag för utformningen av relevanta miljökvalitetsmål analyseras. Forskning om klimatförändringarnas betydelse för skogsnäringen bör exempelvis beaktas. Utredaren ska göra denna kartläggning och med denna som grund lägga fram slutsatser för en framtida skogspolitik.



### 1.2.12 Miljökvalitetsmålet Levande skogar

I utredningens direktiv anges det att regeringen har för avsikt att lämna en miljömålsproposition till riksdagen under år 2005. Propositionen och riksdagens synpunkter på miljökvalitetsmålet Levande skogar ska beaktas av utredaren. Utredarens uppgift är att särskilt bedöma behov av ytterligare utvecklingsarbete om miljöhänsyn vid skogsbruk samt olika former för skydd av skog.

I enlighet med miljökvalitetsmålet undantas stora arealer värdefull skogsmark från skogsbruk, såväl genom formella som frivilliga avsättningar. Nödvändig skötsel av kulturbetingade värden förekommer endast i begränsad omfattning. Utredaren ska dels göra en bedömning av kostnaderna för att sköta såväl natur- som kulturbetingade värden, dels föreslå former för sådan skötsel. Vidare ska utredaren belysa vilka eventuella ytterligare åtgärder som krävs inom den svenska skogssektorn för att målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald till år 2010 ska kunna uppfyllas.

### 1.3 Utredningens tilläggsdirektiv

I oktober 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för Skogsutredningen. I dessa anger regeringen att man har ett intresse av att den del av utvärderingen som avser Skogsvårdsorganisationen (SVO) görs mer skyndsamt än övriga delar. Tilläggsdirektiven innebar bl.a. att Skogsutredningen i ett delbetänkande senast den 30 april 2005 skulle redovisa den del som avser utvärdering och översyn av SVO.

Den 22 september 2005 beslutade regeringen på nytt om tilläggsdirektiv till Skogsutredningen 2004 med innebörden att utredningstiden förlängdes till den 30 september 2006. Beslutet motiverades bl.a. med att den svåra stormen i Södra Sverige i januari 2005 försenade utredningsarbetet och att en förlängning av uppdraget skulle göra det möjligt för utredningen att beakta Skogsstyrelsens utvärdering av stormarbetet.

## **1.4 Utredningsarbetet**

### **1.4.1 Samråd**

Av direktiven framgår det att utredaren ska samråda med en parlamentariskt tillsatt referensgrupp. Vidare ska samråd genomföras med företrädare för organisationer och företag inom området samt berörda myndigheter. Även den parlamentariska kommitté som tillsattes under våren 2004 med uppgift att ta fram en långsiktig strategi för landsbygdsutveckling, Näringslivets regelråd samt personalorganisationerna ska beredas möjligheter till samråd.

### **1.4.2 Konsekvensbedömningar och tidpunkt för redovisning av uppdraget**

Konsekvensbedömningar ska göras för samtliga förslag. Dessa ska omfatta en redovisning av de samhällsekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av förslagen samt av eventuella statsfinansiella effekter. Vidare ska förslagens eventuella påverkan på skogsägarens äganderätt redovisas. För de förslag som har statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering. Utredningen lämnade ett delbetänkande den 3 maj 2005. Uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 30 september 2006.

### **1.4.3 Utredningens genomförande**

Skogsutredningens arbete har spänt över ett mångfacetterat spektra av skogspolitiska frågor. Formerna för det praktiska utredningsarbetet har därför varit mycket skiftande. Utöver omfattande dokumentstudier har ett flertal intervjuer gjorts med representanter för intressen inom den skogliga sfären i vid bemärkelse, med myndigheter, företag, privatpersoner och ideella organisationer. Utredningen har därutöver uppvaktats av ett antal intresseföreträdare. De externa kontakter utredningen har haft listas i bilaga 7. Utredningen har också lagt ut vissa mindre utredningsuppdrag på konsulter och myndigheter.

Dåvarande Skogsvårdsorganisationen genomförde i början av 2000-talet en omfattande utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001). Denna utvärdering och dess underlag har varit en viktig källa även

för denna utredning. Skogsstyrelsen har också på ett föredömligt sätt bistått Skogsutredningen i arbetet.

Utredningen har företagit studieresor såväl i Sverige som utomlands samt deltagit i konferenser och seminarier med skoglig inriktning. Bland de områden som besökts kan nämnas Norrbotten, Västerbotten, Småland, Östergötland och Södermanland. Utrikes resor har gått till Kanada och Finland. I september 2005 arrangerade utredningen ett internationellt symposium på temat "Den svenska modellen" i Östersund. Såväl svenska som utländska föredragshållare medverkade.

Den särskilda utredaren Maggi Mikaelsson har valt att inte använda en traditionell grupp av förordnade experter och sakkunniga i utredningsarbetet. Utredningen har i stället biträtts av en rådgivande grupp bestående av personer med kvalifikationer som bedömts kunna vara en tillgång i utredningsarbetet. Vidare har, i enlighet med utredningens direktiv, en parlamentarisk referensgrupp knutits till arbetet. Denna har bestått av två representanter från respektive riksdagsparti. De båda grupperna har sammanträtt med utredaren vid ett flertal tillfällen. Vid dessa tillfällen har de för utredningen vid tidpunkten mest aktuella frågorna diskuterats. Gruppernas sammansättning framgår av bilaga 6.

Utredarens tydligt uttalade intention har varit att Skogsutredningens arbete ska kännetecknas av öppenhet och goda möjligheter till insyn. Denna inställning manifesterade utredningen bl.a. under hösten 2004 genom att genomföra fem skogspolitiska rådslag på olika platser i landet.<sup>6</sup> Vid dessa tillfällen gavs sammanlagt närmare 400 personer möjlighet att lämna synpunkter på utredningens uppdrag och arbete samt att diskutera centrala skogspolitiska frågeställningar.

Utredningens sekretariat har i öppenhetens tecken också intagit en generös inställning till att träffa och lyssna på alla de intressenter som vill framföra synpunkter på den svenska skogspolitiken och dess genomförande. Förhållandevis mycket tid har avsatts för detta ändamål.

---

<sup>6</sup> Platserna var Jönköping, Sundsvall, Karlstad, Skellefteå och Stockholm.

## 1.5 Några reflektioner kring uppdraget

Utredningen har vid åtskilliga tillfällen föredragit innehållet i Skogsutredningens direktiv för olika aktörer med intresse i utredningens arbete. En vanlig kommentar i dessa sammanhang har varit att direktiven är mycket omfattande. Under arbetet med utredningens slutbetänkande har uppdragets komplexitet och omfattning blivit än tydligare. Föreliggande slutbetänkande spänner därför över en stor skoglig bredd. Vissa delar är mer grundligt behandlade, andra har fått en mer översiktlig belysning. Värt att poängtera i detta sammanhang är dock att uppdraget var att genomföra en översyn och utvärdering av skogspolitiken. I utredningens direktiv uttrycks mycket tydligt att den gällande skogspolitiken ska ligga fast. Uppdragets huvudinriktning har således inte varit att ompröva grunderna i den skogspolitik som infördes 1994. Det har snarare handlat om att föreslå förändringar med syfte att ytterligare förbättra och förtydliga den nu rådande politiken.

Mot bakgrund av att utredningen har löpt över två år har vissa frågor aktualiserats efter att utredningen fick sitt uppdrag. Det gäller exempelvis skogens vatten och alla de frågor som på olika sätt kan härledas till stormen Gudrun och dess effekter på skogen och skogsbruket. Det gäller också diskussionen om ökad virkesproduktion som en följd av de allt större anspråk som ställs på skogsråvaran från olika håll. Dessa frågor är därför belysta i utredningens slutbetänkande trots att de inte uttryckligen omnämns i direktiven.

## 1.6 Slutbetänkandets disposition

### 1.6.1 Del 1

Detta slutbetänkande består av tre delar. I del 1 återfinns en inledande del där utredningens uppdrag beskrivs. Där ingår bl.a. utredningens direktiv och tilläggsdirektiv, ett avsnitt om utredningens genomförande, en genomgång av betänkandets uppläggning samt utredningens reflektioner kring uppdraget. Den första delens andra och tredje kapitel innehåller utredarens förslag och ställningstaganden i sin helhet. I del 1 återfinns dessutom författningsförslag, författningskommentarer samt en sammanfattning.

### 1.6.2 Del 2 och 3

I slutbetänkandets del 2 och 3 återfinns utredningens underlag. I del 3 ligger dessutom de bilagor som hör till betänkandet.

Del 2 inleds med ett kapitel som ger en allmän introduktion till svensk skog och skogsnäring. Kapitel 2 och 3 innehåller en skogspolitisk historik respektive en sammanställning av tidigare utvärderingar av skogspolitiken. Kapitel 4 och 5 behandlar skogspolitikens mål och de målkonflikter som finns inom politikområdet samt mellan skogspolitiken och andra politikområden.

Kapitel 6 till och med 10 är inriktade mot produktionen av i första hand virke. Där behandlas bl.a. virkesförsörjning och virkesproduktion, energi- och klimatfrågor, former för skogens brukande samt röjning och klövvilt. Betänkandets kapitel 12 till 20 handlar om biologisk mångfald, vatten, former för skydd av skog och frivilliga avsättningar. Skötsel av natur- och kulturmiljövärden, generell hänsyn och skogens sociala värden återfinns också i denna del.

I betänkandets tredje del ingår kapitel som på olika sätt anknyter till den skogliga lagstiftningen. Det gäller till exempel tillsyn enligt skogsvårdslagen, SMÖR och planplikt, behov av mätinstrument för måluppfyllelsen samt skogsvårdslagens koppling till måluppfyllelsen. Därutöver återfinns i denna del kapitel om samhällets och näringens ansvar, privatskogsbrukets roll samt ett förslag till ny indelning av de skogsrelaterade ägoslagen. Internationella frågor, forskning samt konsekvensbedömningar av utredningens förslag återfinns i denna del liksom ett kapitel om den storm som drabbade södra Sverige i januari 2005.



## 2 Mina övergripande ställningstaganden

### 2.1 Allmänt intryck

Den skogspolitik som trädde i kraft 1994 fungerar, enligt min uppfattning, överlag bra. Den reformerade skogspolitikens grundbultar i form av två jämställda mål, avreglering och därtill kopplat ökat ansvar för de enskilda skogsägarna samt avskaffande av subventioner har lagt grunden för en positiv utveckling under de dryga tolv år som har förflutit. Till dessa skogspolitikens grunder ska även, i linje med sektorsansvaret, de beslut som har fattas på miljöpolitikens område kopplas. Här har inte minst miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål betydelse och då speciellt miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Ambitionsnivån beträffande formellt skydd av skog har bl.a. genom Levande skogars delmål 1 ökat markant jämfört med i början av 1990-talet. Även den generella hänsynen i skogsbruket har förbättrats betydligt under de år som har förflutit sedan skogspolitikerna reformerades.

Att skogspolitikerna i stort fungerar bra får dock inte innebära att man blundar för dess tillkortakommanden. Det kommer exempelvis att bli svårt att nå målet om formellt skydd av skogsmark inom utsatt tid. Här är emellertid min uppfattning att man inte får fixera sig vid delmålen sluttider och utvecklingens takt i sådan utsträckning att man glömmer att utvecklingen trots allt går åt rätt håll. Målen kommer att nås, om än senare än man bedömde som möjligt när målen formulerades.

De långa tidsperspektiven inom skogsbruket, både när det gäller exempelvis produktion av virke och olika typer av påverkan på biologisk mångfald, gör dessutom att tolv år är en förhållandevis kort tid för att ge den nya skogspolitikerna ett helt rättvisande omdöme. Den stora delen av dagens skogslandskap återspeglar fortfarande den skogspolitik som rådde före 1994 och mycket av det som har genomförts inom ramen för den nuvarande skogspolitikerna kommer inte att ha effekter förrän om ytterligare ett antal

decennier. Det blir således en uppgift för framtida generationer att avgöra om mitt i grunden positiva intryck av dagens skogspolitik även har bärkraft in i framtiden.

Jag ser dock en oroande tendens till mattade ambitionsnivåer, när det exempelvis gäller röjning och generell hänsyn. Fortfarande underkänns en alltför stor andel föryngringar och viltskadorna är betydande. Dessa tendenser är emellertid inte av det slaget att jag finner tiden mogen för att förorda några mer omvälvande förändringar av skogspolitiken. I det sammanhanget bör även erinras om att en viktig utgångspunkt för mitt uppdrag har varit att grunderna för den nuvarande skogspolitiken ska ligga fast. En av dessa grunder är avregleringen med tillhörande krav på den enskilde skogsägaren att ta ansvar för att de skogspolitiska ambitionerna uppfylls. Enligt min uppfattning finns det därför ännu inte skäl att överge de mjuka styrmedel i form av bl.a. avgiftsfri rådgivning som kännetecknar dagens skogspolitik, till förmån för en tvingande detaljstyrning av skogsbruket via skogsvårdslagen.

## 2.2 Moderniserad portalparagraf

Under de tolv år som har förflutit sedan den nuvarande skogspolitiken infördes har synen på skogen och skogsbruket till viss del förändrats. Två frågor har fått en helt annan dignitet i den skogspolitiska debatten än i början av 1990-talet. Det handlar dels om skogens roll i förhållande till klimatets utveckling, dels om skogens sociala värden. Enligt min uppfattning kommer båda dessa frågor att även framgent ha så stor betydelse för skogen och skogsbruket att det är motiverat att de tydligare uttrycks i skogsvårdslagens portalparagraf. Den modernisering av portalparagrafen som jag föreslår innebär inte att skogspolitikens två jämställda mål förändras. Däremot blir det tydligare att skogen, genom sin förnybarhet, är en unik resurs där produktions- och miljömål tydligt sammanfaller. Detta gäller inte minst skogens roll i klimatsammanhang. Genom att inkludera uttrycket ”medborgarnas välfärd” i portalparagrafen vill jag fånga betydelsen av skogens sociala värden i vid bemärkelse.



### 2.3 Mål för virkesproduktionen

I betänkandet beskriver jag den tilltagande konkurrensen om virkesråvaran och att allt högre röster höjs för att virkesproduktionen måste öka. Jag har förståelse för denna inställning, men menar att ansvaret för att öka virkesproduktionen främst ligger hos skogsägarna och skogsindustrin själva. Utrymmet att öka produktionen inom ramen för dagens skogspolitik är, enligt min bedömning, betydande. Förändringar av nuvarande regelverk eller införande av andra styrmedel för att stimulera ökad produktion anser jag därför inte vara nödvändigt.

Däremot anser jag att strävan efter att öka produktionen i den svenska skogen skulle vara betjänt av att ett virkesproduktionsmål tas fram av den skogliga sektorsmyndigheten, i samråd med skogssektorn, som en konkretisering av dagens övergripande produktionsmål. Detta virkesproduktionsmål kan sedan ligga till grund för mer konkreta sektorsmål med virkesproduktionsinriktning. Sammantaget skulle denna ordning tydliggöra statsmakternas syn på virkesproduktionen och sannolikt även stimulera fram åtgärder till gagn för att produktionen av virke ökar i de svenska skogarna, men inom ramen för nu gällande skogspolitik.

### 2.4 Ett nytt skogsmarksbegrepp

Det ställs allt större och allt mer skiftande krav på skogen som resurs. Mot den bakgrunden är det viktigt att det är tydligt vad som avses när man talar om olika delar av den skogliga resursen. För detta krävs klara och entydiga indelningar och definitioner av de skogsrelaterade ägoslagen. Under de senaste decennierna har skogliga frågor internationaliserats allt mer, Sverige har förbundit sig att följa en rad internationella överenskommelser och miljöfrågorna har fått ökad tyngd bl.a. genom att arealen skyddad mark har ökat väsentligt. Mot bakgrund av de förändringar som ägt rum är det min bedömning att den nuvarande otydliga och delvis motsägelsefulla indelningen av skog och mark inte längre är ändamålsenlig. Jag föreslår därför att nya begrepp och definitioner införs för de skogsrelaterade ägoslagen, att begreppet skog definieras och att begreppet impediment fasas ut. Den indelning av de skogsrelaterade ägoslagen som jag föreslår är enkel och innehåller få nivåer och begrepp, vilket jag tycker är en styrka.

## 2.5 IT-baserad skogsbruksplan

Goda kunskaper om den egna fastigheten är en viktig förutsättning för att skogsägare ska kunna ta det ansvar som skogspolitiken förutsätter. För att understryka detta samt för att bejaka en ökad tillgänglighet och användning av den betydande IT-baserade information som finns att tillgå från bl.a. myndigheter föreslår jag att ett krav på innehav av skogsbruksplan fr.o.m. år 2008 ersätter det nuvarande kravet i skogsvårdslagen på innehav av en skogs- och miljöredovisning. Förslaget bygger på att Skogsstyrelsen tills dess har slutfört det planerade projektet att göra grundläggande fastighetsinformation m.m. tillgängligt för varje skogsägare via Internet.

## 2.6 Den internationella arenan allt viktigare

Sverige är en betydande skogsnation både på europeisk nivå och globalt. Många skogspolitiska frågor har också tydliga internationella och i bland även globala dimensioner. Dessa förhållanden bör enligt min uppfattning avspeglas i att Sverige i internationella sammanhang där skogspolitiska frågor dryftas framför tydliga ståndpunkter. Det behövs, enligt min uppfattning, en strategisk handlingsplan för det internationella agerandet och ett forum för förankring och diskussion om internationella skogsfrågor som är knutet till Näringsdepartementet.

## 3 Mina ställningstaganden och förslag

### 3.1 Skogspolitikens mål

#### 3.1.1 Direktiven

I regeringens direktiv till Skogsutredningen anges att det är väsentligt att utvärdera hur väl skogspolitikens mål har uppfyllts under de dryga tio år som politiken har tillämpats. Utredaren ska bedöma hur väl produktions- och miljömålen har uppfyllts. Utvärderingen ska, enligt direktiven, ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitikerna ligger fast. Det innebär att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast.

#### Mitt förslag:

- Skogsvårdslagens portalparagraf omformuleras och ges följande lydelse: *”Skogen är en förnybar resurs och en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning och bidrar till medborgarnas välfärd samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen”*.

#### 3.1.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

I utredningens delbetänkande beskrev jag den skogspolitiska målstrukturen. Beskrivningen refereras i detta betänkandes kapitel fyra. I delbetänkandet konstaterade jag att den skogspolitiska målstrukturen är svåröverskådlig och att detta i kombination med överlappande politik- och ansvarsområden försämrar möjligheter att styra utvecklingen på det skogspolitiska området i önskvärd riktning. Vidare noterade jag att den uppsättning skogliga sektorsmål som gällde under perioden 1998–2003 var svåra att utvärdera

mot. Den uppsättning sektorsmål som beslutades i mars 2005 är formulerade på ett sådant sätt att de ska vara lättare att följa upp, vilket är positivt. Det är dock för tidigt att säga något om hur väl de nya sektorsmålen har uppfyllts.

Min sammantagna bedömning var att den tidigare uppsättningen sektorsmål inte bara var svår att utvärdera mot utan dessutom kunde anses vara mer eller mindre överspelad. Nya nationella sektorsmål hade nyligen tagits fram utan att det egentligen gjordes något riktigt "bokslut" kring de förra sektorsmålen. När nu ett drygt år har gått sedan jag presenterade utredningens delbetänkande kvarstår de synpunkter jag framförde beträffande de skogliga målen. Ännu har alltför kort tid förflutit för att det ska gå att ha en klar uppfattning om förutsättningarna för att nå fler av de skogs-politiska sektorsmålen.

### Reviderad portalparagraf

Oaktat svårigheterna att redan nu bedöma hur väl de nya sektorsmålen har uppfyllts anser jag att det finns skäl att anpassa skogsvårdslagens (SVL:s) portalparagraf till vissa omvärldsförändringar och värderingsförskjutningar som skett under det dryga decennium som den nya skogspolitiken har varit verksam. Jag anser att de tillägg i portalparagrafen som jag förordar kan göras utan att grunderna för skogspolitiken rubbas.

Det jag föreslår är ett förtydligande av skogsresursens förnybarhet och därigenom även produktionsmålets miljödimension, inte minst i klimatsammanhang. Motiven till mitt förslag sammanhänger med att utvecklingen av jordens klimat mest troligt kommer att vara den överskuggande globala miljöfrågan under överskådlig tid. Mot den bakgrunden är det, enligt min uppfattning, angeläget att lyfta fram skogen och skogsbrukets roll som en del av lösningen på detta problem. Skogspolitikens miljödimension sammankopplas på detta sätt än mer med produktionsfrågorna och vidgas till att omfatta fler miljöaspekter än bevarande av biologisk mångfald. Det är dock viktigt att understryka att en vidgad syn på skogspolitikens miljödimension inte ska ske på bekostnad av den biologiska mångfalden.

Utöver denna förändring vill jag ge hållbarhetskonceptets tredje dimension, den sociala, större erkänsla inom ramen för skogspolitikens övergripande miljömål. Skogens sociala värden har på

senare år fått ökad uppmärksamhet. En tilltagande insikt om skogens betydelse som arena för folkhälsofrämjande aktiviteter, småföretagande m.m. har bidragit till detta. Skogens sociala värden har belysts i flera studier av bl.a. Skogstyrelsen och även lyfts fram som en viktig fråga i regeringens senaste skrivelse om skogspolitiken. Jag ser ett stort värde i att statusen hos skogens sociala värden uppgraderas. Samtidigt skulle detta borga för en syn på produktion, där mångbrukstanken till gagn för fler intressen än rena virkesproduktionsintressen lyfts fram. Jag anser mot denna bakgrund att SVL:s portalparagraf bör revideras. Mitt förslag innebär att det i portalparagrafen införs en formulering med innebörden att skogen ska skötas så att den bidrar till medborgarnas välfärd. Detta vida begrepp är valt för att kunna omfatta hela den bredd av sociala värden som skogen kan tillhandahålla. Ytterligare förslag med anknytning till skogens sociala värden återfinns senare i detta betänkande.

### **Konkretiserat virkesmål**

Längre fram i detta betänkande pekar jag på vikten av att bättre ta tillvara skogsmarkens produktionspotential. Jag vill redan här flagga för att jag där föreslår att det bör tas fram en konkretisering av det skogspolitiska produktionsmålet med inriktning mot att öka virkesproduktionen i den svenska skogen. Ett sådant virkesproduktionsmål kan sedan ligga till grund för framtagandet av mer konkreta, kortsiktiga sektorsmål med denna inriktning. Detta innebär dock inte att jag anser att skogens övergripande produktionsmål endast omfattar produktion av virkesråvara. Jag vill tydligt deklarerat att skogspolitikens produktionsmål har en betydligt bredare innebörd än så. Men kraven på ökad produktion av virkesråvara talar för att ett mer konkret virkesproduktionsmål är nödvändigt. Ett sådant mål hindrar inte att det på sikt även utvecklas mål för produktion av annat än virke i den svenska skogen.

## **3.2 Målkonflikter inom skogspolitiken och med målen för andra politikområden**

### **3.2.1 Direktiven**

I direktiven till Skogsutredningen anger regeringen att eventuella målkonflikter inom skogspolitiken och mellan skogspolitiken och andra politikområden ska belysas.

### **3.2.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Ett av skogspolitikens främsta kännemärken är att de två övergripande målen – ett miljö- och ett produktionsmål – ska vara jämställda. Själva grundtanken är då att dessa mål på ett övergripande plan inte ska stå i konflikt med varandra. Det kan i det här sammanhanget upprepas att det i studier av skogspolitikens mål under 1990-talet har konstaterats att målen varit vagt hållna. Denna vaghet kan motiveras av en tydlig värdekonflikt på politikområdet (produktion eller miljö), som den politiska nivån inte kan ta ställning till utan att detta samtidigt hämmar möjligheterna att realisera det mål som ställningstagandet innebär. I fallet med skogspolitiken kan det konstateras att vaghet på central politisk nivå utan närmare preciseringar kring hur avvägningar bör göras kan ha bidragit till att motstående produktions- och miljöintressen lättare kunde acceptera politiken.

På en övergripande nivå konstaterar jag att det inte finns någon målkonflikt mellan de två jämställda målen i skogspolitiken. Samtidigt innebär det som i skogspolitiska sammanhang populärt brukar betecknas den "svenska modellen" att avvägningen mellan produktionsåtgärder och åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden ska göras på beståndsnivå. Det uppkommer då onekliga situationer där skogspolitikens "både och"-tänkande innebär betydande utmaningar för skogsägarna och emellanåt en känsla av att de skogspolitiska målen står i konflikt med varandra på ett sådant sätt att det är svårt att veta när man har gjort en rimlig avvägning. När var och en försöker fylla de vaga målen med innehåll kan det mycket väl uppkomma situationer när olika uttolkningar och avvägningar ger olika resultat i fält. De skilda resultaten leder då till diskussioner om vem som har gjort den rätta uttolkningen. Det behöver dock inte innebära att målen i sig står i konflikt med varandra. Det är viktigt att understryka att det sällan

finns endast ett svar på vad som är rätt eller fel i uttolkningen av skogspolitiken utan att det handlar om en avvägning där olika intressen ställs mot varandra.

### Precisering utmanar

Som har beskrivits tidigare var tanken att de vaga övergripande men därigenom även brett accepterade skogspolitiska målen skulle preciseras närmare av Skogsstyrelsen i samråd med representanter för skogssektorn. Så har också skett i form av s.k. skogliga sektorsmål. Preciseringsarbetet innebar betydande utmaningar bl.a. som en följd av att när målens konkretiseringsgrad ökade blev det tydligare att uppfattningen om hur målen ska uttolkas skiljer sig åt – inte bara mellan företrädare för den ena eller andra inriktningen utan också mellan skogligt utbildade personer. Följden blev att man inte kunde enas om sektorsmål på alla de områden man hade hoppats och att de mål man blev överens om har utformats så att de inte står i uppenbar konflikt med varandra.

Den genomgång som jag har gjort visar också att de finns få konflikter mellan de skogspolitiska målen uttryckta i termer av de kortsiktiga sektorsmålen. Strävan efter att minska arealen med akut röjningsbehov kan möjligen påverka målet om en ökad areal lövföryngringar.

Att det inte går att identifiera fler konflikter mellan de skogspolitiska sektorsmålen kan bl.a. förklaras av att det övergripande skogspolitiska produktionsmålet inte har givits några fler konkretiseringar än om säkerställda föryngringar och minskade arealer med akut röjningsbehov.

### Oförenliga medel

Produktionsinriktade sektorsmål med tydligare inriktning mot att öka skogsproduktionen genom gödsling, dikning etc. hade sannolikt inneburit att fler målkonflikter hade uppkommit inom skogspolitiken. Samtidigt vill jag framhålla att konflikter snarare föreligger på genomförandenivå, dvs. mellan de medel man vill använda för att nå målen än mellan själva målen. Det övergripande produktionsmålet bättre föryngringar kan exempelvis kräva mer omfattande markberedning. Sådan markberedning kan dock inne-

bära en ökad risk för skador på fornlämningar vilket står i konflikt med mål om att bevara alla fornlämningar. Målen i sig skulle i det här fallet kunna vara förenliga om man hittade andra lösningar för att säkra återväxten.

Senare i detta betänkande belyser jag den tilltagande konkurrensen om virkesråvaran. Där framgår att denna ökande konkurrens bl.a. har att göra med att vissa av klimatpolitikens medel (bl.a. koldioxidbeskattning och elcertifikatsystemet) gynnar användningen av biobränslen. Bioenergiindustrins betalningsförmåga ökar och från den övriga skogsindustrins sida befarar man att bioenergiindustrin ska börja efterfråga samma sortiment som massa- och pappersindustrin. Det innebär att de medel som används inom ett annat politikområde påverkar användningen av de råvaror som produceras i skogen. Det handlar alltså inte om att skogs- och klimatpolitikens övergripande mål är oförenliga. Det är också viktigt att hålla i minnet att skogspolitiken inte omfattar några mål med bäring på hur virkesråvaran bör användas. Det är en fråga för marknadskrafterna.

### **Ansvarsfull produktion förenlig med miljömål**

Ett politikområde som skulle kunna tänkas komma i konflikt med skogspolitikens produktionsmål är målen för miljöpolitiken. I likhet med vad som redan har anförts innebär emellertid produktionsmålets vaghet och det faktum att detta mål i stor utsträckning saknar konkretiseringar på sektorsmålsnivå att det är svårt att peka ut tydliga konflikter. Att skogsmarken, så som det anges i skogspolitikens produktionsmål, ska användas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt hög avkastning kan således inte anses vara en formulering som står i konflikt med något av de sexton miljö kvalitetsmålen. Inte minst beror detta på att begreppet ”uthålligt hög avkastning” används. Uttrycket får anses ansluta sig till det tredelade hållbarhetsbegreppet där utöver ekonomisk och social hållbarhet även ekologisk hållbarhet ingår. Uttrycket ansvarsfullt kan också anses innebära att produktionsmålet åsyftar ett skogsbruk som beaktar de av riksdagens fastställda miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål. Att använda skogen ansvarsfullt måste också, enligt min mening, innebära en hög produktion av virkesråvara.



När det gäller konflikter mellan skogspolitikens mål och mål för andra politikområden har jag inte ansett det vara rimligt eller meningsfullt att genomföra en systematisk genomgång av målen för statsbudgetens samtliga politikområden. Dessa politikområden har, i likhet med skogspolitiken, övergripande mål som ofta konkretiseras ytterligare av myndigheter inom berörd sektor. Att exempelvis väga skogspolitikens alla kortsiktiga sektorsmål mot liknande mål på lägre nivåer inom andra politikområden hade, enligt min bedömning, emellertid varit en alltför omfattande uppgift. Hade dessutom de medel som används inom olika politikområden beaktats i förhållande till de skogspolitiska medlen hade uppgiften varit än mer svårhanterlig.

### **3.3 Virkesförsörjning**

#### **3.3.1 Direktiven**

I utredningens direktiv slås det fast att virkesförsörjningsfrågorna ska belysas särskilt. Det svenska skogsbrukets långsiktiga inriktning och utvecklingsmöjligheter på en internationell marknad med ökad konkurrens liksom de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran ska också belysas. Utredaren ska beakta rapporten Mer trä i byggandet liksom den rapport om den svenska användningen av bioenergi som Sveriges lantbruksuniversitet presenterade i juni 2004.

Av utredningens direktiv framgår det också att de förändringar av skogsnäringens villkor som har skett de senaste tio åren ska beaktas liksom den fortgående internationaliseringen av skogsindustrin och virkesmarknaden.

#### **3.3.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Svensk skogsindustri i vid bemärkelse är en förutsättning för lönsamhet i det svenska skogsbruket. Denna lönsamhet är i sin tur en avgörande faktor för skogsbrukets vilja att tillhandahålla virke och för att bedriva en god skogsvård.

Den tilltagande konkurrensen om råvaran som följer i spåren av bioenergiindustrins utveckling kan innebära stigande råvarupriser som kan påverka skogsindustrins konkurrenskraft. Samtidigt innebär bioenergisegmentet också en möjlighet för den svenska skogs-

industrin att sänka sina energikostnader och att generera intäkter från bioenergiförsäljning (se vidare detta betänkandes kapitel 7).

Enligt min uppfattning är det mycket viktigt med en väl avvägd virkesbalans där skogsbruk lönar sig utan att virkespriserna är så höga att industrins förmåga att konkurrera på en global marknad hämmas. En tilltagande konkurrens på efterfrågesidan med stigande priser gynnar kortsiktigt de svenska skogsägarna. Långsiktigt kan det dock innebära svårigheter för skogsindustrin och därmed även för skogsbruket. Jag återkommer till min syn på ökad virkesproduktion i detta betänkandes kapitel 8. Jag vill dock redan här indikera att min grundläggande inställning på det området är att den nuvarande skogspolitiken lämnar stort utrymme för åtgärder i syfte att öka virkesproduktionen. Ansvaret för att sådana åtgärder vidtas vilar i första hand på näringslivet och inte på att statsmakterna förändrar skogspolitikens grunder. En strukturomvandling som kan bli följderna av en ökad efterfrågan på skogsråvara kan inte påverkas nämnvärt av att skogsproduktionen ökas. På sin höjd kan den förskjutas i tid. En ökad användning av skogsråvaran och utveckling av nya produkter kan däremot leda till att nya branscher växer fram.

### **3.4 Skog, klimat och energi**

#### **3.4.1 Direktiven**

I Skogsutredningens direktiv betonas det att skogsbruk kännetecknas av långa tidsperspektiv. Detta motiverar att framtida klimatförändringar och klimatpolitikens påverkan på svenskt skogsbruk ska beaktas i utredningsarbetet. Vidare ska de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran belysas. Enligt direktiven ska utredaren beakta resultatet av det uppdrag om användningen av bioenergi som Sveriges lantbruksuniversitet rapporterade till regeringen i juni 2004. Även forskning om klimatförändringarnas betydelse för skogsnäringen ska beaktas.

**Mina förslag:**

- Skogsstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett underlag om skogsskötsel som gagnar skogens roll som producent av råvara för bioenergiframställning, minskar utsläppen av växthusgaser från skog och skogsmark och/eller tillvaratar dess funktion som kolsänka.
- Skogsstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med SCB utveckla produktionen av trädbränslestatistik.
- En översyn genomförs av gränserna för fjällnära skog och svårföringrad skog.

**3.4.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden****Mer skog och skogsbruk ger mindre global värme**

I likhet med Kommissionen mot oljeberoende anser jag att skogen och skogsbruket har en avgörande roll att spela när det gäller att minska det svenska beroendet av olja och därigenom även utsläppen av växthusgaser. Ökad skogsproduktion i syfte att ersätta fossila bränslen för energiändamål och i annan användning liksom för att utnyttja skogens roll som kolsänka är ett betydelsefullt medel för en framgångsrik klimatpolitik. Mina förslag på temat ökad skogsproduktion presenteras i detta betänkandes åttonde kapitel.

**Skogsskötsel mot klimatförändringar**

Trots att omfattande forskning har bedrivits om klimatproblemen under senare decennier finns fortfarande många kunskapsluckor att fylla. Klimatets utveckling och konsekvenserna av denna, är områden där vi fortfarande lever under betydande osäkerhet. Detta får dock inte innebära passivitet. Inom ramen för olika forskningsprogram som beskrivs i utredningens underlag har man bl.a. belyst hur skogsskötseln kan modifieras för att på olika sätt bidra till lösningen av klimatproblemen. Jag anser att det bl.a. mot den bakgrunden finns övertygande skäl för att föreslå att Skogsstyrelsen ska ta fram underlag för att kunna ge kvalificerad skötselrådgivning som gagnar skogens roll som producent av bioenergi,

minskar utsläppen av växthusgaser från skog och skogsmark och/eller tillvaratar dess funktion som kolsänka.

### Bättre trädbränslestatistik

Min syn på konkurrensen om råvaran har jag i huvudsak redovisat på annan plats i detta betänkande. Ett viktigt underlag för statens bedömningar av hur man ska förhålla sig till sådan konkurrens som på sikt riskerar att ha en negativ inverkan på svensk skogsindustri är tillförlitlig statistik. Den statistik som gäller trädbränsleuttag i den svenska skogen och därmed även frågan om ytterligare potential på detta område är dock bristfällig. Detta leder också till svårigheter för myndigheterna att bedöma behovet och ge råd om den för ett hållbart uttag så viktiga återföringen av aska till mark där skogsbränsle har tagits ut.

### Översyn av gränserna för svårföryngrad och fjällnära skog

I 15 § SVL finns bestämmelser om svårföryngrad skog, skyddsskog och fjällnära skog. Gränserna för dessa skogsbegrepp finns reglerade i förordningarna SKSFS1983:1 och SKSFS 1991:3. Där saknas redovisning av kriterier för hur gränserna är dragna. Ofta utgörs gränsen av extrapolerade uppgifter från f.d. Domänverkets gränser. Gränserna har betydelse för hur skogsbruket får bedrivas och det är olyckligt att ovan nämnda gränser är så schablonmässigt dragna att de inte fyller sitt syfte att skydda natur- och kulturvärden samtidigt som de upplevs hindrande för rationellt skogsbruk och åtminstone ibland som en misshushållning med Skogsstyrelsens resurser. Vid en exkursion anordnad av Skogsägarnas inlandsråd har jag sett exempel på hur till exempel ett högt läge (800 m.ö.h.) kan ha mycket gynnsamma förutsättningar för skogsproduktion. Samtidigt finns det stor kunskap om att förutsättningarna för lyckade föryngringar kan vara nog så svåra på lägre höjder. Den befarade klimatförändringen med högre medeltemperaturer kommer också att medföra att trädgränsen förflyttas. Sveriges skogsmarksareal kommer troligtvis att öka och ett varmare klimat får betydelse för den biologiska mångfalden. Jag föreslår därför att en översyn av gränserna för svårföryngrad och fjällnära skog görs. Jag förordar en gräns som utgår från biologiska och klimatologiska förhållanden

och som på längre sikt även kan beakta klimatutvecklingens påverkan på förutsättningarna för skogsbruk i det som i dagsläget anses vara svårföryngrade och fjällnära områden.

Jag vill samtidigt betona att jag inte anser att översynen ska resultera i en uppmjukning av de krav som ställs på brukande i svårföryngrade 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.

### 3.5 Ökad virkesproduktion

#### 3.5.1 Direktiven

I direktiven står bl.a. att de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran ska belysas.

##### Mina förslag:

- Skogsstyrelsen uppdras att, i samråd med skogssektorn, utarbeta en konkretisering av det övergripande produktionsmålet med avseende på virkesproduktion. Med utgångspunkt från det nya målet kompletteras de nu gällande kortsiktiga nationella sektorsmålen med ytterligare mål inriktade på ökad virkesproduktion.
- Skogsstyrelsen uppdras att utarbeta en tydligare definition av vad som avses med utländska trädslag i skogsvårdslagsstiftningen.

#### 3.5.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

##### Skogsproduktion gynnar hållbart samhälle

Skogen svarar, såväl globalt som nationellt, för en stor andel av de tillgängliga naturresurserna. Skogen har dessutom den stora fördelen att den är en förnybar resurs. Förutsatt att det brukande som bedrivs är uthålligt är därför skogsproduktion, förädling och nyttjande av skogens produkter, som jag ser det, en av de viktigaste åtgärderna för att nå ett hållbart samhälle.

Som jag konstaterar på andra platser i detta betänkande ökar anspråken på den svenska skogsråvaran. Såväl skogsindustrins som energisektorns behov av virke ökar samtidigt som miljövärden och andra intressen ställer krav på hur skogsresursen ska brukas och förvaltas. I juni 2006 presenterade Kommissionen mot oljeberoende sin rapport På väg mot ett oljefritt Sverige. I rapporten pekas den svenska skogen ut som en av de viktigaste resurserna för att bryta oljeberoendet i det svenska samhället.

### **Efterfrågestyrd produktionsökning**

Jag har förstått att det finns en stor potential att öka virkesproduktionen i de svenska skogarna. Under utredningens gång har jag fått många propåer om att göra det möjligt för skogsägare att utnyttja denna produktionspotential. Ju mer jag satt mig in i ämnet, desto oftare har jag dock fått fråga mig vad det är i dagens skogspolitik som hindrar att denna potential kommer till användning.

Jag bedömer att det finns ett stort utrymme för en ökad virkesproduktion inom ramarna för dagens lagstiftning och politiska inriktning. Drivkraften för att denna potential ska nyttjas i större utsträckning måste dock, enligt min mening, komma från de intressen som efterfrågar skogsråvaran, dvs. skogsindustri, energiproducenter och andra virkesanvändare. Min bedömning är att denna drivkraft kommer att stärkas när efterfrågan på virke ökar och virkespriserna stiger. Då ökar investeringsviljan hos skogsägaren och produktionsrådgivningen från skogsägarnas egna organisationer. I linje med detta anser jag inte heller att mål för virkesproduktion bör fattas på politisk nivå utan fastställas av den skogliga sektorsmyndigheten. I ett brett sammansatt fora som det nationella skogliga sektorsrådet kan och bör diskussioner föras om hur mål avseende virkesproduktion ska utformas för att ytterligare tydliggöra hur virkesproduktionen ska kunna ökas.

### **Staten skapar förutsättningar**

Staten har naturligtvis också ett ansvar för produktionen av virke genom det samhällsintresse som ligger i en tryggad försörjning av förnybara råvaror från skogen. Statens roll är att skapa förut-

sättningar för ett mångsidigt och rationellt nyttjande av den skogliga resursen. Jag anser att skogsvårdslagen, såsom den i dag är utformad, i huvudsak på ett ändamålsenligt sätt bidrar till att skapa dessa förutsättningar.

Min uppfattning är således att det inte i första hand är skogsvårdslagstiftningen som utgör ett hinder för att nyttja virkesproduktionspotentialen i de svenska skogarna.

### **Åtgärder för ökad produktion**

De åtgärder som jag identifierat som de viktigaste för att öka virkesproduktionen är att

- beskoga jordbruksmark som inte längre brukas och som därför per definition är skogsmark,
- använda bästa möjliga skogsodlingsmaterial och robusta förnyringsmetoder,
- gödsla skogen i större omfattning än vad som görs i dag,
- rensa gamla dikessystem som inte längre fungerar,
- begränsa viltskadorna på förnyringsringar och växande skog och
- utnyttja den potential som finns för att använda främmande träslag inom ramen för den gällande skogsvårdslagstiftningen.

Samtliga dessa åtgärder ryms inom den nuvarande lagstiftningen och för flera av dem finns ett betydligt större utrymme än vad som utnyttjas i dag.

### **Beskoga obrukad mark**

Jordbruksmark som tagits ur produktion är att betrakta som skogsmark i lagens mening och bör, enligt min mening, beskogas i syfte att öka virkesproduktionen. I dag är det svårt att veta exakt när jordbruksmark övergår till att vara skogsmark eftersom det är ett beslut som fattas av den enskilde markägaren. Det gör att det är svårt att veta hur stor areal mark som i dag är att betrakta som obeskogad skogsmark. Här handlar det alltså inte om att lagstiftningen är begränsande. Min bedömning är snarare att lagstiftningen är otydlig och att Skogsstyrelsen, bl.a. mot den bakgrunden, inte har prioriterat att utöva tillsyn av denna del av skogsvårdslagen. Större ansträngningar måste till för att denna mark tas i anspråk för

produktion av skogsråvara. En ökad beskogning av nedlagd åkermark innebär naturligtvis en förändrad landskapsbild. Det är dock min bedömning att det, inte minst i norra Sverige, finns stora arealer med igenväxt åkermark som omgående kan beskogas. Dessa områden ligger varken i ett befolkat öppet landskap eller bidrar påtagligt till den biologiska mångfalden. I andra områden måste markägaren ta aktiv ställning till om marken ska beskogas eller bevaras som ett öppet landskap. Jag menar att man som markägare måste bestämma sig för det ena eller det andra.

### **Föryngra rätt och robust**

Statistik från Skogsstyrelsen som publicerades i juni 2006 visar att en allt större andel av de skogliga föryngringarna blir godkända men att det fortfarande är 16 % av föryngringarna som inte når upp till lagens krav. I privatskogsbruket är siffran så hög som 19 %. Skogsvårdslagens krav på godkända föryngringar är enligt min mening inte för höga utan borde snarast skärpas. Det vore därför högst rimligt att detta lagkrav uppfylldes av en betydligt större andel av skogsägarna än vad fallet är i dag. I föryngringsskedet finns dessutom en stor potential att ytterligare öka den framtida virkesproduktionen genom att välja bästa möjliga plantmaterial och föryngringsmetoder som är väl lämpade för den aktuella växtplatsen.

### **Kvantifiera gödsling i sektorsrådet**

Det finns utrymme för att ytterligare öka den gödslade arealen skogsmark inom ramen för gällande lagstiftning. För att underlätta för skogsägare att gödsla sin skog anser jag det önskvärt att tillämpningen av gällande regler förtydligas. Skogsstyrelsens pågående översyn av de allmänna råden för gödsling, som är tänkta att vara färdiga att tas i bruk till fältsäsongen 2007, anser jag vara ett viktigt steg i rätt riktning. Gödsling utfördes under 2005 på cirka 22 000 ha. Det är svårt att kvantifiera den praktiskt möjliga och motiverade gödslingsarealen men jag anser att detta är ett tydligt exempel på ett område där diskussioner i det brett sammansatta nationella sektorsrådet borde kunna leda fram till ett kvantifierat mål. Gödsling anses av många bedömare vara den



åtgärd som snabbast och säkrast ger en ökad produktion av högkvalitativt virke och även detta faller inom ramen för nuvarande lagstiftning. Jag gör också bedömningen att gödslingsfrekvensen kan öka i skogslandskapet utan att den biologiska mångfalden hotas. Även om arealen gödslad mark ökar kommer denna andel att vara liten i förhållande till den totala arealen skogsmark.

### Rådgivning för dikesrensning

När det gäller rensning av diken i syfte att öka skogsproduktionen så ser jag att det finns en outnyttjad potential som kan förverkligas utan att miljömålen äventyras. Den möjligheten anser jag ska tas tillvara. Skogsstyrelsens rådgivning har här en viktig roll att fylla för att underlätta för de markägare som vill utföra dikesrensning på sin fastighet. Stora arealer skog har genom åren dikats i Sverige för att öka produktionen av skog. Enligt beräkningar utförda vid SLU finns det i Sverige cirka 180 000 ha skog på dikad torvmark där dikenas funktion i dag bedöms som undermålig. Näringstillståndet på dessa 180 000 ha är gott och en rensning av befintliga diken skulle sannolikt vara en lönsam åtgärd. Även dikesrensning är en åtgärd som ryms inom ramen för nuvarande lagstiftning och som skulle bidra till att höja virkesproduktionen.

Förbättrad ungskogsrojning och en kraftig minskning av viltskador på växande skog är andra åtgärder som skulle öka produktionen och kvaliteten på virket. Dessa åtgärder behandlas dock på annan plats i detta betänkande.

Utländska trädslag har i ett antal decennier varit en del av det svenska skogsbruket, i norr huvudsakligen i form av contortatall, i söder genom ett antal andra arter. Dagens skogspolitik bejaktar användning av utländska trädslag i en utsträckning som jag bedömer tillräcklig. Däremot behövs en tydligare definition av vad som är utländska trädslag och när ett trädslag upphör att vara utländskt. Skogsstyrelsen bör ges ett uppdrag att utarbeta en sådan definition.

### Grunderna ligger fast

Möjligheter att intensivodla skog har efterlysts i olika sammanhang. Det är oklart exakt vad som då avses med intensivodling. Om man menar homogena bestånd av snabbväxande trädslag som

gödslas återkommande, eventuellt med start redan i ungskogsfasen, på ytor där produktionsmålet blir överordnat miljömålet, så är jag inte beredd att tillstyrka intensivodling. Det skulle innebära en förändring av den grundläggande inriktningen av den svenska skogspolitiken.

Enligt flera bedömare finns det utrymme att öka virkesproduktionen med 25–50 % på 10–60 års sikt genom åtgärder som ryms inom nuvarande lagstiftning. Jag anser att skogssektorn måste visa att man vidtar konkreta åtgärder för att realisera den potentialen innan grunderna för den svenska skogspolitiken ändras.

Kommissionen mot oljeberoende förde i juni 2006 i sin rapport fram förslag som går ut på att gran och löv odlas mer intensivt på några procent av den svenska skogsmarksarealen. I det uppdrag som jag gavs var en förutsättning att grunderna för den svenska skogspolitiken skulle ligga fast. Mot bakgrund av mitt uppdrags utformning och med den korta tid som stått till buds för mig att närmare analysera konsekvenserna av kommissionens förslag, gör jag bedömningen att effekterna och formerna för en implementering av kommissionens förslag bör utredas ytterligare innan de skogspolitiska målen eventuellt justeras i denna riktning. En viktig fråga i sammanhanget är vilka drivkrafterna skulle vara för den enskilda skogsägaren att satsa på den typ av intensivodling som kommissionen föreslår, med tanke på att det i dag är svårt för en enskild skogsägare att få lönsamhet i en sådan satsning.

Kommissionens övriga förslag om ökad tillväxt genom bl.a. effektivare skötsel i form av röjning, gallring, förädlat plantmaterial, dikesrensning, gödslning samt beskogning av nedlagd jordbruksmark ligger helt i linje med mina ställningstaganden och förslag.

### **3.6 Former för skogens brukande**

#### **3.6.1 Direktiven**

I Skogsutredningens direktiv slår regeringen fast att svårigheten att bedöma de långsiktiga effekterna av t.ex. nya regler för skogsskötsel gör att möjligheter till stor variation i formerna för brukandet bör vara norm. Det långa tidsperspektiv som gäller för växande skog ska särskilt beaktas. Dessutom ska utredaren särskilt upp-

märksamma såväl effekterna av tidigare skogsbruksmetoder som pågående arbete och forskning kring nya metoder för skogsbruk.

I direktiven sägs vidare att en viktig ambition bakom avregleringen och omläggningen av skogspolitiken 1993 var att mångfalden av brukningsmetoder skulle främjas, till gagn för landskapsbild, landsbygdsutveckling och biologisk mångfald.

Enligt direktiven ska utredaren dessutom se över hur alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk tillämpas i dag inom skogsbruket, samt lämna förslag till sådana metoder och hur de kan användas för att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen.

### 3.6.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

#### Öka variationen

Jag ser flera skäl till att ytterligare öka variationen i formerna för brukandet av skogen. Många olika intressen gör anspråk på skogen och de produkter som den utgör basen för. Om det finns en variation i formerna för brukandet av skogen bedömer jag att chansen är större att fler av dessa anspråk tillgodoses, nu och i framtiden. De skogliga tidsperspektiven är långa och det är svårt att förutsäga vad som efterfrågas om hundra år eller vilka ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden som råder då. En större mångfald av brukningsmetoder ger då rimligtvis en riskspridning som gör att skogens värde består även om förutsättningarna ändras i olika avseenden.

Enligt Skogsencyklopedin är trakthyggesbruk ”ett skogsbruksätt där skötselåtgärderna under olika utvecklingsfaser hos skogen går ut på att skapa likåldriga, större bestånd (trakt)”. En strikt tolkning av direktiven skulle då innebära att allt annat än trakthyggesbruk är att betrakta som alternativa metoder. Jag har dock valt att, inom ramen för denna utredning, utgå från att med alternativa metoder till trakthyggesbruk avse metoder för ett kontinuerligt skogsbruk där likåldrighet inte är det avgörande kriteriet.

#### Lagstiftningen inte begränsande

Jag har under arbetets gång funderat på vad det är som gör trakthyggesbruket till en så dominerande metod i det svenska skogs-

bruket. Min slutsats är att det beror på en kombination av flera faktorer. I den skogsvårdslag som infördes 1948 var huvudmålet att restaurera de vid den tiden sönderhuggna skogarna som var resultatet av flera decenniers plockhuggning utan tillräckliga förnyingsåtgärder. Trakthyggesbruket var ett rationellt sätt att återställa dessa skogar och bygga upp virkesförråden med hjälp av den teknik och kunskap som fanns tillgänglig fr.o.m. 1950-talet och framåt. Stora delar av de svenska skogsekosystemen lämpar sig också på många sätt väl för denna typ av skogsbruk.

När den nu rådande skogsvårdslagen infördes 1994 hade man dock insett att ett renodlat trakthyggesbruk inte tillgodoser alla de anspråk som görs på skogen. Regeringen efterfrågade därför en större variation i formerna för brukandet, något som den dock inte anser ha uppfyllts i tillräcklig grad hittills. Vad beror då detta på? Min genomgång av gällande regelverk ger vid handen att de allra flesta skogsbruksmetoder som kan tänkas vara aktuella faktiskt ryms inom ramarna för den nuvarande lagstiftningen. Min slutsats är att det inte är lagstiftningen som är den begränsande faktorn i det här fallet.

Min utgångspunkt är att virkesproduktion är och under överskådlig framtid kommer att vara den dominerande användningsformen för den svenska skogen. Det innebär i sin tur att jag anser att de skogsbruksmetoder som kan bli aktuella att använda i svenskt skogsbruk ska uppfylla kravet på att markens virkesproducerande förmåga utnyttjas på ett godtagbart sätt. Jag ser därför ingen anledning att föreslå förändringar av de delar av skogsvårdslagstiftningen där detta regleras.

Såväl privata skogsägare som bolag, Skogsstyrelsen, andra myndigheter och skogsbrukets egna organisationer måste dock vara öppna för att utveckla nya former för skogens brukande där så är motiverat. Det gäller t.ex. områden där sociala värden och rekreationsvärden väger tungt, områden med höga naturvärden och områden med lång skoglig kontinuitet. Min slutsats blir att dagens lagstiftning lämnar tillräckligt utrymme för andra skogsbrukssätt än trakthyggesbruk i dessa områden.

### **Svårbegriplig lagstiftning bromsar**

Skogsvårdslagstiftningens regler om tillåtna avverkningsformer kan dock vara svåra att förstå, något som kan vara en bidragande orsak

till att metoder för ett kontinuerligt skogsbruk endast tillämpas i liten omfattning. Fortsatt och utökad forskning om dessa metoder är självklart viktigt men avgörande för att komma ett steg längre med detta anser jag vara den rådgivning som den enskilde skogsägaren får.

Såväl skogsägare som myndigheter och andra rådgivare tenderar att ge råd i enlighet med gällande praxis. Huvuddelen av den skogs-skötselns forskning som bedrivs ligger inom trakthyggesbrukets ram. Att våga och kunna prova nya vägar kräver kunskap och engagemang utöver det vanliga. Självklart ska en så viktig näring som skogen vila på en robust kunskapsgrund men "beprövade metoder" får inte bli utvecklingens motståndare. Även om kunskaperna fortfarande är mest omfattande när det gäller trakthyggesbruket så har forskning och praktisk erfarenhet resulterat i att mycket ny kunskap vuxit fram under senare år. För att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen är det viktigt att denna kunskap omsätts i praktisk handling i ännu större utsträckning än vad som hittills har skett.

### **Rådgivaren har nyckelroll**

Enligt min mening är rådgivarens möte med skogsägaren en nyckelfaktor i sammanhanget. Att se till varje skogsägars förutsättningar och mål för sitt skogsbruk måste utgöra grunden för att få till stånd en ökad variation i brukandet. I det sammanhanget ser jag mycket positivt på det konsultativa arbetssätt som eftersträvas inom Skogsstyrelsen och som jag berörde i mitt delbetänkande. Jag knyter också stora förhoppningar till det projekt om kontinuitets-skogar och kontinuitetsskogsbruk som Skogsstyrelsen nu driver. Jag förutsätter att resultaten av det projektet kommer att bli en viktig byggsten för Skogsstyrelsens framtida rådgivning till de skogsägare som vill bruka sin skog med andra metoder än trakthyggesbruk.

### **Förutsättningar för "frihet under ansvar"**

Under arbetet med Skogsutredningen har jag fått flera propåer och förslag om att tillåta eller förbjuda vissa skogsbruksmetoder. Inte minst har det från flera håll uttryckts en oro över att alternativa

metoder ska påbjudas på bekostnad av trakthyggesbruk. I mina ögon handlar det om att bejaka mångfald och variation på den del av skogsmarken där det finns särskilda skäl till det. Utöver att tillgodose naturvårdsintressen kan det exempelvis handla om tätortsnära skogar eller andra viktiga rekreationsområden.

Att i detalj specificera vilka skogsbruksmetoder som är tillåtna eller förbjudna är, enligt min mening, oförenligt med den princip om frihet under ansvar som är en av den svenska skogspolitikens grunder. Att, som i den nu gällande skogsvårdslagstiftningen, fokusera på att vissa miniminivåer när det gäller exempelvis virkesproduktion och tillvaratagande av markens produktionsförmåga, ska uppfyllas ligger däremot i linje med principen om "frihet under ansvar". Min slutsats blir därför att den nuvarande lagstiftningens inriktning i de delar som avser former för skogens brukande bör bestå. I takt med att kunskapen och erfarenheten om olika sätt att bruka skogen växer fram måste regelverket naturligtvis anpassas.

### 3.7 Røjning

#### 3.7.1 Direktiven

Enligt direktiven ska särskilda åtgärder för att minska arealen skog med akut røjningsbehov omfattas av utredarens förslag.

##### Mitt förslag:

- En røjningsplikt införs om inte det nationella sektorsmålet avseende røjning nås senast år 2010.

#### 3.7.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

##### Røjningens fördelar uppenbara

Røjning av ungskog är en åtgärd som påverkar den framtida skogens utformning och utveckling. En väl genomförd røjning bidrar till bättre lönsamhet och bättre virkeskvalitet senare under beståndets omloppstid. Røjning kan styra utbytet i skogen mot specifika användningsområden, något som, enligt min uppfattning, är viktigare än någonsin nu när Sverige strävar efter ett minskat oljeberoende och där skogen förväntas spela en viktig roll. En

genomtänkt röjning kan också bidra till att utveckla natur- och kulturvärden och att minska effekterna av viltbete. Fördelarna med ungskovsröjning är således uppenbara och oomtvistade.

Trots det har arealen röjd ungskog minskat sedan början av 1990-talet. Kombinationen av att röjningsplikten och skogsvårdsbidraget upphörde, tätt följt av en lågkonjunktur inom skogsbruket ledde till att de röjda arealerna sjönk dramatiskt under den första halvan av 1990-talet. Sedan mitten av 1990-talet har den röjda arealen stigit, men alltför långsamt för att de skogspolitiska målen ska uppnås. Statistik för 2005 visar faktiskt på en minskning jämfört med närmast föregående år, så det tycks som om den ökande trenden har brutits. I södra Sverige kan detta möjligen delvis förklaras av effekterna av stormen Gudrun.

### **Långa tidsperspektiv hämmar investeringsvilja**

En förklaring till trendbrottet kan vara de långa tidsperspektiv som råder i skogsbruket. För en enskild markägare kan röjning utgöra en avsevärd kostnad, en investering som visserligen återbetalas i form av ett högre värde på skogen men där denna återbetalning sker i bästa fall ett antal decennier senare. I kombination med att lagstiftningen inte heller ställer några direkta krav på röjning av ungskog gör det att röjning är en åtgärd som kan skjutas på framtiden utan några omedelbara konsekvenser för skogsägaren.

### **IT ökar röjning**

Rådgivning har dock visat sig ha en god effekt på röjningsaktiviteten. Den tekniska utvecklingen gör det möjligt för Skogsstyrelsen att, på ett resurseffektivt sätt, ge individuell rådgivning till skogsägare med eftersatt röjning. Jag ser mycket positivt på den utvecklingen och hyser stor tilltro till att tekniken och dess tillämpningar kommer att utvecklas ytterligare under de närmaste åren. Jag ser också positivt på tankarna om att låta markägarna själva ta en del av ansvaret för uppföljningen av rådgivningsinsatserna genom inrapportering av röjning och andra åtgärder genom s.k. klarkort. Det ökar förutsättningarna för markägare att känna delaktighet och engagemang i uppföljningsarbetet och gör att de statliga resurserna kan nyttjas mer effektivt.

## Avstår röjningsplikt till 2010

Jag har stor tilltro till människors egen vilja att ta ansvar för de resurser var och en förfogar över. Den ökning av röjningsarealen som vi sett under de första åren av detta århundrade ser jag som ett uttryck för denna vilja och jag utgår från att den positiva trenden, trots den förhoppningsvis tillfälliga nedgången som noterats för 2005, kommer att bestå och förstärkas. Jag avstår därför ifrån att föreslå någon form av röjningsplikt nu.

Detta till trots ser jag med stor oro på att insatserna för ökad röjning ännu inte gett tillräckliga resultat. Jag anser det vara av yttersta vikt att de gemensamma ansträngningarna för att öka den röjda arealen förstärks ytterligare och att resultaten följs upp mycket noggrant. Att dessa ansträngningar kröns med framgång anser jag vara ett gemensamt ansvar för markägare, staten och skogsbrukets egna organisationer. En gemensam informationsinsats till skogsägare om de ekonomiska långsiktiga konsekvenserna av eftersatt röjning kan vara ett sätt. Det växande intresset för biobränslen kan förhoppningsvis också skapa en marknad för den biomassa som röjs.

Om inte röjningsinsatsen ökar så att det nationella sektorsmålet avseende röjning uppnås under den period som de nuvarande sektorsmålen löper över, dvs. till 2010, anser jag att staten bör återinföra någon typ av röjningsplikt.

## 3.8 Skog och klövvilt

### 3.8.1 Direktiven

I regeringens senaste skrivelse om skogspolitiken uppmärksammades problemet med de stora klövviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, såväl från produktionssynpunkt som ur ett naturvårdsperspektiv.<sup>1</sup> Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen ska utredaren granska denna fråga och lämna förslag på åtgärder.

---

<sup>1</sup> Skr. 2003/04:39.



### 3.8.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Tillgången på vilt i våra svenska skogar är en värdefull resurs som måste förvaltas på ett klokt sätt. En klok förvaltning innefattar, enligt min bestämda uppfattning, emellertid inte en sådan hushållning som innebär att viltresursen blir ett kostsamt hot mot produktion av andra nyttigheter i skogen. Älgen är utan jämförelse det vilt som orsakar mest problem för skogsbruket. I södra Sverige förekommer dock även en del skador orsakade av rådjur, vildsvin samt av kron- och dovhjort. Samhället kan inte acceptera att en önskan om en tät viltstam leder till att betydande virkesvärden förstörs. En bättre balans mellan dessa intressen måste således åstadkommas.

#### Markägaren ansvarig

Jag anser att denna balans endast kan uppnås genom att vinterstammarna av älg reduceras så att balans mellan tillgång på foder och viltstammens storlek nås. Detta innebär att älgstammen måste minska på många håll. Sverige har en med internationella mått mätt stor älgstam med i genomsnitt 10–15 älgar per tusen ha jämfört med t.ex. Finland där motsvarande siffra är cirka tre älgar per tusen ha.

Det är markägaren som har rätten att jaga och därmed också huvudansvar för att älgstammen hålls på en rimlig nivå. Det är enligt min mening fullt möjligt att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk och samtidigt ha goda jaktbara stammar av älg.

#### Skogsstyrelsens tillsynsroll

Skogsstyrelsens arbete med att föra ut skogspolitiken bygger i stor utsträckning på mjuka styrmedel som bl.a. rådgivning. Detta verktyg tycks dock ha begränsade effekter när det gäller att komma tillrätta med viltskadeproblematiken. För att öka trycket på markägarna att ta sitt ansvar när det gäller att göra rimliga avvägningar mellan älg tillgång och skogsskador anser jag att Skogsstyrelsen i större utsträckning bör använda lagtillsynsinstrumentet. Myndigheten bör exempelvis med hänvisning till 5 § skogsvårdslagen och 2–3 §§ skogsvårdsförordningen i större utsträckning än hittills kräva att svårt älgskadad skog avvecklas och ersätts med ny. Om myndigheten anser att aktuell reglering är otillräcklig bör den i

första hand se över sina föreskrifter till nämnda bestämmelser. Anser myndigheten att det är nödvändigt med författningsförändringar på högre nivå som gör det möjligt att ställa större krav på markägarna i detta avseende bör man återkomma till regeringen med förslag på sådana förändringar. Jag anser inte att det för egen del finns grund för att föreslå några förändringar av aktuell reglering innan Skogsstyrelsen, inom ramen för sitt tillsynsansvar, mer grundligt har prövat hur nämnt lagrum kan utnyttjas.

### Lovvärt förslag utreds

Det är positivt att representanter för jakt- respektive skogsbruksintressen har samlats bakom ett gemensamt förslag till ett nytt älgförvaltningssystem i syfte att komma till rätta med de problem älgens åsamkar skogsbruket. Förslaget är förvisso endast att betrakta som ett ramverk, men den gemensamma ansatsen är lovvärd. Utan en samsyn på ett övergripande plan saknas det, enligt min uppfattning, grundläggande förutsättningar för en hållbar lokal älgförvaltning. I likhet med vad som förordas i det gemensamma förslaget är min bedömning dock att avvägningarna ofta måste göras i större älgskötselområden än i dagsläget. Detta inte minst mot bakgrund av att älgar kan röra sig över stora områden och att allt för lokala beslut i förvaltningsfrågan har begränsad räckvidd. Decentraliserade förvaltningsmodeller får inte innebära att röststarka enskilda och inte sällan kortsiktiga intressen med inriktning mot maximering av älgpopulationen får ett sådant inflytande att möjligheterna till ett hållbart skogsbruk äventyras eller att den biologiska mångfalden hotas.

Det är bra att regeringen har tillsatt en utredare med uppgift att se över nuvarande älgförvaltningssystem och, om behov föreligger, föreslå ett nytt sådant system där det ovan nämnda gemensamma förslaget kan utgöra en utgångspunkt. Samtidigt pågår ett omfattande forskningsprogram vars resultat bl.a. syftar till att vara ett underlag för utformningen av framtida viltförvaltningsmodeller.

## Mer foder föder fler

Det stora antalet älgar i förhållande till fodertillgången är huvudskälet till de problem älgarna orsakar det svenska skogsbruket. Utöver en decimering av stammen bör dock även fler möjligheter att öka fodertillgången tas till vara. Försök med s.k. högröjning och åtgärder för att utnyttja sådan mark som inte används för skogsbruk (exempelvis kraftledningsgator) för produktion av viltbegärliga träd och buskar anser jag vara intressanta och bör uppmuntras. Kunskaperna om effekterna av dessa åtgärder är visserligen fortfarande begränsade men med utökade erfarenheter ser jag dem som potentiella komplement till jakten i en hållbar förvaltning av klövviltstammarna.

Ett annat sätt att minska viltskadorna är stängsling. Kostnaderna för stängsling är emellertid betydande och jag har förståelse för att enskilda skogsägare ofta väljer bort denna åtgärd av det skälet. Jag anser emellertid inte att staten bör subventionera stängsling i större utsträckning än vad man i dag gör i samband med ädellövskogsodling.

## 3.9 Utarmning av biologisk mångfald

### 3.9.1 Direktiv

I direktiven till Skogsutredningen ger regeringen utredaren i uppdrag att belysa vilka eventuella ytterligare åtgärder som krävs inom den svenska skogssektorn för att 2010-målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald ska kunna uppfyllas.

#### Mitt förslag:

- Miljömålsrådets nästa fördjupade utvärdering inväntas innan nya åtgärder för att hejda utarmningen av biologisk mångfald föreslås.

### 3.9.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

#### Låt miljö kvalitetsmålen verka

Huvuduppdraget för denna utredning är att följa upp och utvärdera den nu rådande skogspolitiken och som utredare har jag då att utgå från de mål som har satts upp för politikområdet. På flera andra ställen i detta betänkande, liksom i mitt delbetänkande<sup>2</sup>, för jag resonemang kring målformulering och måluppfyllelse.

Det långsiktiga, övergripande målet för miljö kvalitetsmålet Levande skogar är bl.a. att den biologiska mångfalden i skogslandskapet ska bevaras. I miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv ingår bl.a. att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer.

Den biologiska mångfalden i skogslandskapet och hur den ska bevaras och stärkas uppmärksammas alltså tydligt i arbetet med att nå de nationella miljö kvalitetsmålen. Arbetet är komplext och i vissa fall tar det tid innan resultaten blir tydliga. Jag anser därför att det är viktigt att det system av kartläggning, åtgärder och uppföljning som de nationella miljö kvalitetsmålen bygger på tillåts löpa som planerat ännu en tid. Flera av de nationella miljö kvalitetsmålens delmål som rör den biologiska mångfalden i skogen löper ut 2010 och Miljömålsrådet planerar en fördjupad utvärdering till 2008. Jag anser att man bör invänta resultatet av den utvärderingen innan eventuella nya åtgärder föreslås.

#### Riktningen lika viktig som takten

Av de utvärderingar som hittills gjorts av miljö kvalitetsmålet Levande skogar framgår att målet i sin helhet troligen inte kommer att nås inom den uppsatta tidsperioden. Det är den bedömning som görs av Miljömålsrådet men även av exempelvis ArtDatabanken och Centrum för biologisk mångfald. Detta är naturligtvis oroande men jag vill samtidigt poängtera att utvecklingen går åt rätt håll. För Levande skogar kommer delmålet om förstärkt biologisk mångfald (död ved, lövrik skog, gammal skog) att uppnås inom utsatt tid. Delmålet om åtgärdsprogram för hotade arter har redan uppnåtts.

---

<sup>2</sup> SOU 2005:39.

Mot bakgrund av att biologiska processer, inte minst i skogliga ekosystem, tar lång tid och kan vara svåra att förutsäga, anser jag att riktningen är lika viktig som takten. Det är m.a.o. viktigare att utvecklingen när det gäller biologisk mångfald går åt rätt håll än att vi når de uppsatta målen vid exakt rätt tidpunkt. Detta resonemang förutsätter dock att de skyddsvärda skogar som ännu finns kvar inte avverkas innan ett formellt skydd upprättats.

Den nationella strategin för formellt skydd av skog utgör en viktig grund för prioriteringen av vilka skogar som ska bevaras. Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets arbete med strategin har brutits ner på länsnivå och arbete pågår på landets länsstyrelser för att målen ska uppnås. Att skydda skog formellt i till exempel naturreservat tar emellertid tid – inte minst om det är många markägare inblandade. I detta sammanhang vill jag också betona vikten av att resurser finns tillgängliga för att förvalta de områden som skyddats. Mina ytterligare ställningstaganden i detta avseende finns i avsnitt 3.14. Det är också en fråga om hur samhället använder tillgängliga ekonomiska resurser.

Jag vill dock poängtera att jag anser det vara av största vikt att nå de uppsatta målen men att jag inte ser någon anledning att mistro om det inte går helt enligt tidtabell. Jag är övertygad om att vi är på rätt väg. Jag vill i detta sammanhang peka på några åtgärder som jag bedömer skulle vara gynnsamma för utvecklingen.

### Skapa och återskapa

Formerna för brukande av skog i syfte att såväl bevara som restaurera och nyskapa förutsättningar för biologisk mångfald behöver utvecklas. Det projekt om kontinuitetsskogar som Skogsstyrelsen driver, bl.a. tillsammans med forskare från SLU, är ett konkret exempel på en utveckling som jag ser positivt på. Det är viktigt att resultaten från det och andra projekt kommer till användning så att erfarenhetsbanken ständigt byggs på. Inte minst utgör praktisk erfarenhet en viktig grund för den skogliga myndighetens fortsatta rådgivning i dessa frågor.

För att den naturvård som bedrivs ska vara så effektiv som möjligt är det viktigt att kunskapen utvecklas ytterligare om hur förutsättningar för biologisk mångfald kan skapas och återskapas. För att i framtiden tillgodose de skiftande och ökande anspråk som görs på skogen är det viktigt att det finns en dynamik i arbetet med

att säkerställa den biologiska mångfalden, inte minst mot bakgrund av att biologisk mångfald är ett mycket komplext begrepp som innefattar variation på såväl art som gen- och systemnivå. Att kunna skapa eller återskapa värdefulla miljöer och substrat blir då ett viktigt verktyg för en effektivare naturvård.

### Uppmuntra goda exempel

Sist men inte minst anser jag det vara av yttersta vikt att de markägare som utför åtgärder som är positiva för den biologiska mångfalden uppmuntras. Flera av de skogsägare som jag har mött under arbetet med Skogsutredningen har uttryckt uppfattningen att tidigare åtgärder som lagt grunden för höga naturvärden i skogen i dag leder till åtgärder som uppfattas som bestraffningar, dvs. att möjligheterna att nyttja marken begränsas av myndigheterna. Detta anser jag vara oroande och olyckligt. Som jag uttrycker i den del av detta betänkande som handlar om olika instrument för naturhänsyn anser jag att en flexibel användning av s.k. Nokås-bidrag och naturvårdsavtal är viktiga verktyg i detta sammanhang

För att klara av att hantera den biologiska mångfalden i framtiden behövs goda kunskaper om utvecklingen av de faktorer som påverkar den biologiska mångfalden. Jag vill därför peka på mina iakttagelser i kapitel 28 om utveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen.

## 3.10 Skogens vatten

### 3.10.1 Direktiven

Vattenfrågor omnämns inte uttryckligen i regeringens direktiv till Skogsutredningen 2004. Sedan direktiven skrevs har emellertid vattenfrågor fått ökad uppmärksamhet både mer allmänt och inom skogsbruket. Ett viktigt skäl till detta är det pågående genomförandet av EU:s vattendirektiv. Sammantaget motiverar detta att vattenfrågorna uppmärksammas i detta betänkande.

**Mina förslag:**

- Skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) revideras så att även vatten- och markvårdens intressen beaktas.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att revidera föreskrifterna till skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) så att de bättre tillgodoser vatten- och markvårdens intressen.
- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en informationssatsning om vattnets roll i skogen och hur hänsyn kan och bör tas till vatten i samband med skogsbruk.

**3.10.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Vatten är en förutsättning för allt liv i skogen. Vattnet och dess framfart är också mycket viktiga element i skogslandskapet. Utöver dessa fakta bör det noteras att det pågår ett arbete med att förändra det svenska vattenarbetet som en följd av genomförandet av EU:s ramdirektiv för vatten.

Mot den bakgrunden anser jag att vattenfrågorna förtjänar större uppmärksamhet inom ramen för skogspolitiken än vad som hittills har varit fallet. Ett sätt att förtydliga vattnets betydelse är att utöver natur- och kulturmiljövårdens intressen även nämna begreppen mark- och vattenvård i SVL:s hänsynsparagraf (30 §). Jag är även positiv till att Skogsstyrelsen ser över sina föreskrifter och allmänna råd med inriktningen att förtydliga kraven på hänsyn till vatten- och markvårdens intressen vid skötsel av skog.

Det ökande intresset för vatten i skogslandskapet, den tilltagande insikten om dess betydelse, den pågående implementeringen av EU:s vattendirektiv samt nyss nämnda förslag till förändringar av SVL och dess föreskrifter, talar även sammantaget för att det behövs en satsning på utbildning och information kring dessa frågor. En kampanj med denna inriktning bör därför genomföras i Skogsstyrelsens regi.

### **3.11 Former för skydd av skog**

#### **3.11.1 Direktiven**

Enligt regeringens direktiv ska Skogsutredningen särskilt bedöma behovet av olika former för skydd av skog. Det bör även nämnas att utredningen ska beakta regeringens miljömålsproposition från 2005 och riksdagens synpunkter på miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

#### **3.11.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Den svenska skogspolitiken kännetecknas av att de enskilda skogsägarna har ett betydande eget ansvar för att säkerställa att politikens mål nås. Samtidigt spelar staten en viktig roll bl.a. när det gäller att skydda miljöer där ett rationellt skogsbruk inte kan kombineras med bevarande av höga naturvärden. Genom en uppsättning formella skyddsinstrument kan staten mot ersättning antingen lösa in aktuellt markområde eller begränsa markägarnas rätt att bruka marken.

#### **Dialog och samverkan betonas i strategi**

Mitt intryck är att nuvarande skyddsformer fungerar förhållandevis väl. Jag har under utredningsarbetets gång visserligen fått ta del av redogörelser som ger en delvis negativ bild av framför allt skyddsformen naturreservat. Den huvudsakliga kritiken handlar om brister i kontakten mellan myndighet och berörd markägare samt att det i bland tar lång tid från det att ett område har pekats ut som skyddsvärt till dess ersättning betalas ut. Då inlösen av mark inte alltid sker i samförstånd med markägaren, kan jag ha förståelse för att dessa processer kan kärva. De ställer stora krav på handläggarens förmåga till dialog och smidighet. Samtidigt är min bedömning att skyddsformen i sig är lämpligt utformad. Det faktum att den under år 2005 antagna nationella strategin för formellt skydd av skogsmark särskilt betonar vikten av tidig dialog och samverkan i dessa frågor gör att jag har anledning att se med tillförsikt på det fortsatta arbetet.

Jag vill även framhålla betydelsen av ökade möjligheter för staten att formellt kunna bejaka markägares frivilliga avsättningar. Natur-



vårdsavtal är här en form som jag, i likhet med riksdagen, anser bör kunna användas i större utsträckning. Andra former av avtal enligt jordabalken där huvudsyftet är att bevara andra värden än biologisk mångfald bör också prövas. Det enda egentliga formella hinder som jag ser för Skogsstyrelsen att redan idag upprätta sådana avtal har att göra med hur myndighetens regleringsbrev är utformat. De medel som är avsatta ska i första hand täcka intrångsersättningar och omfattningen på de medel som får gå till naturvårdsavtal och biotopskydd är begränsat till ca 20 % av aktuell anslagspost. Skogsstyrelsen prioriterar att arbeta med den formellt starkare och mer varaktiga skyddsformen biotopskydd, vilket i många fall säkerligen är en lämplig bedömning. Samtidigt innebär detta att myndighetens resurser för att sluta naturvårdsavtal är begränsade.

Jag anser det också vara angeläget att regeringen hanterar de problem med periodisering av ersättningar för naturvårdsavtal som har uppkommit efter uttalanden från skatteutskottet och utvecklingen i rättspraxis. Finansministern har i ett frågesvar angivit att en sådan hantering ska ske ”i ett lämpligt sammanhang”. Jag förutsätter att den processen inte drar ut på tiden till men för naturvårdsarbetet i skogen.

### **Avsiktsförklaring kostnadseffektivt komplement**

Jag ser positivt på Skogsstyrelsens tankar om att pröva en modell med fastighetsvisa avsiktsförklaringar. Särskilt viktigt är det enligt min mening att man därigenom på ett bättre sätt än med befintliga skyddsinstrument kan beakta skyddsbehovet ur ett landskapsperspektiv. Detta arbetssätt innebär att rådgivning och särskilda stödmöjligheter vid ett samlat tillfälle riktas till markägare som har fastigheter med stor andel natur- och kulturmiljövärden eller sociala värden. Modellen är frivillig för markägaren och ska ses som ett komplement till de befintliga skyddsinstrumenten biotopskydd och naturvårdsavtal. Tanken är att på ett kostnadseffektivt sätt ge markägaren en stabil grund för avvägningen mellan de skogspolitiska målen.

Ett annat sätt för staten att säkerställa bevarandet av värdefulla miljöer som jag anser borde ges närmare belysning är att teckna arrendeavtal med markägare. Ett arrende innebär att ägandet av marken inte förändras men markägaren får en erkänsla för att man i sin skog hyser biologiskt värdefulla markområden. Ett arrende

utbetalas årligen och skulle även kunna inkludera vissa skötselåtgärder som markägaren åtar sig.

### Statskontoret utvärderar naturvårdsinstrument

Statskontoret har fått regeringens uppdrag att utvärdera den långsiktiga samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten av de olika naturvårdsinstrumenten för statliga avsättningar av skogsmark. Resultatet av det arbetet kommer att kunna ge ytterligare värdefullt underlag för regeringens ställningstaganden i dessa frågor. Jag vill i sammanhanget dock även poängtera vikten av att Statskontoret i den del av uppdraget som avser de statligt ägda skogarnas roll för uppfyllelsen av miljö kvalitetsmålet Levande skogar även belyser förutsättningarna för mer lokalt förankrad förvaltning av dessa områden. Det är min bestämda uppfattning att ett större lokalt inflytande i denna förvaltning gynnar möjligheterna att på ett effektivt sätt nå nyss nämnt miljö kvalitetsmål.

## 3.12 Frivilliga avsättningar

### 3.12.1 Direktiven

I enlighet med miljö kvalitetsmålet Levande skogar undantas stora arealer skogsmark från skogsbruk genom såväl formella som frivilliga avsättningar. I regeringens direktiv till Skogsutredningen anges att utredaren ska beskriva de frivilliga naturvårdsavsättningarnas kvalitet och lokalisering och den dokumentation som finns om dessa områden.

#### Mitt förslag:

- För att få inräknas vid bedömning av delmålet om frivilliga avsättningar i miljömålet Levande skogar ska den avsatta arealen ha målklass NO (naturvård orört) eller NS (naturvård skötsel) eller motsvarande i en skogsbruksplan.

### 3.12.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Sedan skogspolitiken reformerades i början av 1990-talet har uttrycket ”frihet under ansvar” i många sammanhang fått karaktärisera politikområdet. Grundtanken är att skogspolitiken inte bara vilar på två jämställda mål utan även att vägen mot dessa mål i mångt och mycket ligger i skogsägarnas händer. Frivilliga åtaganden förväntas exempelvis i betydande utsträckning på skogsvårdsområdet och, genom införandet av miljökvalitetsmålet Levande skogar, även när det gäller skydd av skogsmark. I det senare fallet ska det offentliga svara för att lösa in och långsiktigt formellt skydda betydande skogsområden. För att säkerställa bevarandet av biologisk mångfald förutsätts dock även en stor insats av de privata skogsägarna genom s.k. frivilliga avsättningar. Enligt delmål 1 i miljökvalitetsmålet Levande skogar förväntas skogsägarna frivilligt sätta av minst 500 000 ha till år 2010 jämfört med situationen 1998 vilket innebär att minst 730 000 ha produktiv skogsmark nedanför den fjällnära gränsen ska vara frivilligt skyddad år 2010.

Jag vill understryka att de privata skogsägarnas frivilliga insatser i syfte att uppnå skogspolitikens miljömål är mycket positiva och en förutsättning för att miljömålen ska nås. Därför har staten en viktig uppgift att fylla när det gäller att bejaka markägares egna drivkrafter att bidra till måluppfyllelsen. Att denna inställning ska genomsyra det fortsatta arbetet inom ramen för den nationella strategin för formellt skydd av skogsmark anser jag vara självklart. Samma positiva grundattityd får förutsättas i det offentliga hållning till det privata skogsbrukets arbete med frivilliga avsättningar.

#### Mål för frivillighet svårt att följa upp

Jag har förstått att ovan nämnt delmål tillkom som en följd av förhandlingar mellan flera olika intressenter och att de frivilliga avsättningarnas betydelse för bevarandet av den biologiska mångfalden var en betydelsefull pusselbit i det sammanhanget. Mitt intryck är dock att överenskommelsen och det därpå följande riksdagsbeslutet inte i tillräcklig omfattning beaktade de svårigheter som uppföljningen av den frivilliga delen av delmålet nu visar på. Att frivilligheten som medel är en del av målet medför en del svårigheter. Jag anser exempelvis att det saknas vissa grundläggande förutsättningar för staten att på ett godtagbart sätt kunna följa upp

de frivilliga avsättningarna och därmed även denna del av miljö-kvalitetsmålet Levande skogar.

Grundproblemet är att riksdagen har beslutat om ett mål som förutsätter frivilliga åtaganden från de enskilda skogsägarna samtidigt som det ligger i sakens natur att staten saknar möjligheter att ställa krav på olika typer av information om de frivilligt avsatta områdena. Tillgången till tillförlitlig dokumentation om områdenas skyddsvärde, varaktighet, lokalisering m.m. är därför liten och uppföljningsarbetet således besvärligt. De uppföljningsförsök som har gjorts av Skogsstyrelsen har mött kritik och diskussionerna om vad som ska få räknas som en frivillig avsättning pågår ständigt. Inom storskogsbruket har flera bolag motsatt sig den uppföljningsmetod som Skogsstyrelsen har föreslagit och inte förrän i maj 2006 träffades en överenskommelse om en uppföljningsmodell. Mot bakgrund av vad som framkommit ovan har det således varit svårt att, inom utredningens ram, göra en mer djupgående analys av de frivilliga avsättningarnas kvaliteter och den eventuella dokumentation som finns av de avsatta områdena.

Den enligt mitt förmenande inte helt obefogade grundinvändningen har varit att staten inte har något att göra med det som skogsägare gör på frivillig grund. Frivillighet och statlig uppföljning är enligt min uppfattning en olycklig kombination när det uttrycks på ett så pass konkret sätt som i miljökvalitetsmålet Levande skogars delmål 1. Samtidigt kan jag konstatera att den skogliga myndigheten svarar för uppföljning och kvalitetsgranskning av andra åtgärder som skogsägare gör på frivillig grund. Det gäller exempelvis röjningar. Dessa uppföljningar tycks dock inte väcka lika starka känslor som uppföljningen av de frivilliga avsättningarna.

### **Målkonstruktion skapar onödig misstro**

Då delmål 1 i Levande skogar uttryckligen säger att 500 000 hektar ska avsättas på frivillig grund är ett av uppföljningarnas huvudsyften att skatta arealen frivilliga avsättningar. Detta möter emellertid flera problem. Ett av de mer påtagliga är att avgöra vilka arealer som ska räknas in. Här handlar det ofta om huruvida det endast är områden med höga naturvärden som ska få inkluderas och vem som ska ha rätt eller möjlighet att avgöra om ett område har höga naturvärden. Ovilja från markägare att närmare informera om var

man har sina frivilliga avsättningar gör att myndigheterna ofta är hänvisade till uppgifter från de enskilda skogsägarna om de frivilliga avsättningarnas omfattning och om dess kvaliteter. Myndigheterna kan dock uppleva en osäkerhet i om markägarnas uppgifter om naturvärden kan läggas till grund för bedömningar av om här aktuellt delmål kommer att uppfyllas.

Målkonstruktionen skapar således en onödig misstro i uppföljningskedet som jag anser missgynna miljöarbetet i skogen. Jag ser visserligen positivt på goda ambitioner om samverkan och dialog som slås fast i den nationella strategi för formellt skydd av skogsmark som presenterades år 2005, men gör samtidigt bedömningen att grundläggande svagheter i målformuleringen inte till fullo går att överbrygga med dessa medel.

### **NO och NS arealer som räknas**

Ett annat problem handlar om huruvida områden som har avsatts i första hand för andra syften än att bevara höga naturvärden, ska få räknas in vid uppföljningar. Områden kan exempelvis avsättas av estetiska skäl eller för att tillgodose sociala intressen som kan kopplas till skogsmark. Det är enligt min uppfattning fullt rimligt att markägare anger att dessa områden är frivilligt avsatta, men mer tveksamt om de ska räknas in vid uppföljning av miljökvalitetsmålet Levande skogar.

För att om möjligt bringa lite klarhet i hur man ska förhålla sig till aktuellt delmål förordar jag att statsmakterna vid uppföljningar och bedömningar av måluppfyllelsen endast räknar in sådana frivilliga avsättningar som har dokumenterats som målklass NO (naturvård orört) eller NS (naturvård skötsel) eller motsvarande i en skogsbruksplan. Mina närmare ställningstaganden när det gäller skogsbruksplaner redovisas längre fram i betänkandet.

### **Statsmakterna bejaktar certifiering**

Att de frivilliga avsättningarna gavs så pass stort utrymme i miljökvalitetsmålet Levande skogar kan till viss del förklaras av en strävan från statsmakternas sida att bejaka den frivilliga marknadsstyrda certifieringen av skogsmark. Inom de två dominerande systemen för certifiering av skogsmark i Sverige (FSC och PEFC)

ställs krav på att mark ska avsättas på frivillig grund. Jag är i grunden mycket positiv till en utbredd frivillig skogsmarkscertifiering. Samtidigt har jag noterat att det finns synpunkter på hur certifieringsorganens kontrollarbete utförs. Certifiering av skog är relativt nytt i Sverige och det är naturligt att det tar tid innan systemet har satt sig. Jag förutsätter att det finns ett stort intresse från både marknadsaktörer och certifieringsorgan att skapa trovärdiga system för kontroll och uppföljning. Jag gör dock bedömningen att den totala arealen frivilliga avsättningar i det certifierade skogsbruket som kan skattas genom att ange 5 % av den certifierade skogsmarksarealen som frivilligt avsatt inte är en tillförlitlig skattning av i vilken utsträckning delmålet om frivilliga avsättningar har uppfyllts. Det ligger dock utanför mitt mandat att framföra några förslag på förändringar i de frivilliga och marknadsstyrda instrument som skogsmarkscertifieringen utgör.

### **Mer ”formaliserad frivillighet”**

Jag anser det ändå vara angeläget med en ökad och brett erkänd dokumentation av de frivilliga avsättningarna bl.a. i syfte att kunna genomföra kvalificerade uppföljningar av de frivilliga avsättningarnas bidrag till uppfyllelsen av Levande skogar. Ett sätt att göra den frivilliga avsättningen mer formell, och därmed säkerställa varaktigheten, är att staten sluter avtal med markägare om ett långsiktigt bevarande. Sådana avtal kan innebära viss ersättning till markägaren i enlighet med modellen för naturvårdsavtal, men bör även kunna slutas utan att markägaren reser krav på ersättning.

## **3.13 Kulturmiljövärden i skogen**

### **3.13.1 Direktiven**

Enligt Skogsutredningens direktiv ska utredaren lämna förslag till hur lämpliga verktyg kan utvecklas, i syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av olika kulturmiljömål som rör skogen.

### 3.13.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Kulturmiljövärden i skogen uppmärksammades under 1990-talet då Skogsstyrelsen bl.a. genomförde en utbildningskampanj med denna inriktning. Trots detta visar det sig att många kulturlämningar fortfarande påverkas på ett negativt sätt av det moderna skogsbruket. Enligt min bedömning är detta ofta ett resultat av bristande kunskaper om var värdefulla kulturlämningar finns i skogslandskapet. Dessa är inte sällan svåra att upptäcka och många är okända för både myndigheter och markägare. Jag kan i det avseendet inte annat än instämma i regeringens uppfattning att det är nödvändigt att skogsbruket snarast får tillgång till ett lättåtkomligt digitalt register för forn- och kulturlämningar på skogsmark. Att RAÄ:s fornminnesregister är tillgängligt på detta sätt i hela landet sedan 2006 ser jag som mycket positivt och jag utgår ifrån att detta kommer att förbättra möjligheterna att minska skadorna på forn- och kulturlämningar i skogen. Samtidigt kvarstår ett stort behov av löpande inventeringar som gör detta register mer fullständigt. Jag förutsätter att detta inventeringsarbete bedrivs i oförminskad omfattning även framgent.

I arbetet med att följa upp miljö kvalitetsmålet Levande skogars delmål 3 om forn- och kulturlämningar i skogen har flera ytterligare förklaringar angivits till bristande måluppfyllelse. Dessa listas i underlagsmaterialet i kapitel 16. Den insikt som enligt min bedömning tycks finnas om varför målen inte nås utgör en god grund för att dessa problem ska kunna åtgärdas.

I avsnitt 3.20 redovisar jag ett förslag på att det ska vara möjligt att ta ut en sanktionsavgift vid vissa förseelser. Enligt min mening bör en sådan sanktionsavgift kunna tas ut för skador på kända forn- och kulturlämningar.

Jag har även noterat att RAÄ arbetar med att ta fram nya allmänna råd till 2 kap. kulturmiljölagen. Min bedömning är att denna revidering kommer att öka möjligheterna till ett framgångsrikt värnande av kulturmiljövärdena i skogen.

### **3.14 Skötsel av natur- och kulturmiljövärden**

#### **3.14.1 Direktiven**

Enligt Skogsutredningens direktiv ska utredaren redovisa en bedömning av kostnaderna för att sköta natur- och kulturbetingade värden samt föreslå former för sådan skötsel.

#### **3.14.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

I det underlag Skogsstyrelsen har tagit fram för Skogsutredningens räkning framgår det att det behövs omfattande natur- och kulturvårdande skötsel av områden som omfattas av miljökvalitetsmålet Levande skogars delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark. Skogsstyrelsens bedömning är att skötselåtgärderna i de formellt skyddade områdena måste öka 5–10 gånger jämfört med i dag för att klara en fullgod skötsel av hittills avsatta områden samt för att möta det framtida behovet. För frivilliga avsättningar skattar Skogsstyrelsen behovet till minst det dubbla jämfört med idag.

Skogsstyrelsen bedömer de direkta skötselkostnaderna till mellan 255 och 410 miljoner kronor för de formellt skyddade områdena och mellan 160 och 200 miljoner kronor för de frivilliga avsättningarna för en tioårsperiod, från det år delmålsarealerna har uppnåtts. Någon särredovisning av kostnader för skötsel i syfte att bevara natur- respektive kulturmiljövärden har inte bedömts vara möjligt att göra.

Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att pågående arbete med att skydda skogsmark formellt inte ges en sådan inriktning att av riksdagens fastlagda arealmål helt överskuggar det faktum att många av de områden som ges ett formellt skydd under lång tid också är i behov av natur- och kulturmiljöbevarande skötselinsatser. Det måste således finnas en rimlig balans mellan att lägga medel på att lösa in mark och att sedan ta hand om denna mark på ett sätt som främjar skyddssyftet.



### 3.15 Utveckla generell miljöhänsyn

#### 3.15.1 Direktiven

I direktiven efterfrågar regeringen en bedömning av behovet av ytterligare utvecklingsarbete om miljöhänsyn vid skogsbruk, s.k. generell hänsyn.

**Mitt förslag:** Jag föreslår att de privata skogsägarnas egna organisationer i samarbete med Skogsstyrelsen genomför en satsning på kompetensutveckling avseende generell miljöhänsyn vid skogsbruk. Satsningen bör finansieras gemensamt av skogsägarnas egna organisationer, Skogsstyrelsen samt LBU-medel från EU i enlighet med förslagen i mitt delbetänkande.

#### 3.15.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

##### Generell hänsyn förutsätter kunskap

I Sverige brukas huvuddelen av den produktiva skogsmarken. En viktig förutsättning för att kunna kombinera detta brukande med högt ställda miljömål är den s.k. vardagshänsyn eller generella hänsyn som enligt skogsvårdslagen ska tas vid all avverkning. Tack vare kunniga och engagerade skogsägare, tjänstemän, entreprenörer m.fl. i den skogliga sektorn utgör den generella hänsynen en av grunderna för naturvården i skogsbruket.

Efter att ha tagit del av Skogsstyrelsens uppföljningar har jag dock förstått att den positiva utvecklingen när det gäller generell hänsyn har avstannat. Det nationella sektorsmålet avseende generell hänsyn kommer inte att nås med nuvarande utveckling.

Jag finner detta mycket oroande eftersom den generella hänsynen är en förutsättning för att skogsmarken ska kunna brukas rationellt och därmed lönsamt utan att de skogspolitiska målen äventyras. Bristande hänsyn i vardagsskogsbruket leder ofrånkomligen till, i mitt tycke, berättigade krav på större formella avsättningar.

Enligt Skogsstyrelsens senaste uppföljning, av avverkningar utförda 2002–2004, är det ca 32 % av arealen hos de privata markägarna som inte når upp till lagens krav. Motsvarande siffra för övriga markägare är ca 18 %. Att det är så stor skillnad mellan

privata skogsägare och övriga ägarkategorier stämmer till eftertanke.

### **Satsa på ökad kunskap**

Jag anser att det är självklart att lagens krav ska uppfyllas vid all avverkning, på såväl privat som annan mark. Det är därför viktigt att alla skogliga aktörer rannsakar sitt agerande och vidtar de åtgärder som behövs för att förbättra den generella hänsynen. Mot bakgrund av ovan nämnda skillnader mellan privata och övriga skogsägare anser jag dock att det vore rimligt att Skogsstyrelsen och de privata skogsägarnas egna organisationer gjorde en gemensam satsning på ökad kunskap om den generella hänsynens utformning i det privata skogsbruket.

En sådan satsning bör kunna finansieras gemensamt av Skogsstyrelsen och de privata skogsägarnas organisationer i kombination med LBU-medel från EU. Detta ligger helt i linje med de förslag som jag lämnade i utredningens delbetänkande. Där föreslår jag att insatser för kompetensutveckling med skoglig anknytning bör ingå i det kommande LBU-programmet och att åtgärderna ska vara miljöinriktade. Jag förutsätter att övriga markägare gör motsvarande satsning i syfte att stärka den generella hänsynen på sina marker.

### **Komplex hänsyn kräver rådgivning**

Vägen framåt för att förbättra den generella hänsynen är enligt min mening rådgivningens, snarare än lagtillsynens. Detta av två huvudskäl:

För det första har det visat sig vara svårt att på ett konstruktivt sätt skärpa lagstiftningen gällande generell hänsyn eftersom såväl åtgärder som uppföljning beror på den aktuella platsens förutsättningar. Den biologiska mångfalden är komplex och åtgärder för att bevara eller stärka den blir därmed också mångfacetterade och varierade. En skärpning av skogsvårdslagen i detta avseende skulle leda till betydligt mer detaljerade regler, något som är svårt att göra på ett funktionellt och rättssäkert sätt när det gäller generell hänsyn.

För det andra så visar Skogsstyrelsens uppföljningar att huvudproblemet inte är att mängden virke som sparas i samband med generell hänsyn är för liten, utan att prioriteringen av åtgärder är felaktig. Vid två tredjedelar av avverkningarna sparas tillräcklig mängd virke men fel typ av hänsyn prioriteras. Med andra ord skulle man kunna nå en betydligt högre måluppfyllelse för generell hänsyn med samma mängd lämnat virke som i dag men annorlunda prioriterat. Därtill kommer att kunskapen om vad den generella hänsynen ska omfatta och hur den ska utformas ständigt utvecklas. Sammantaget leder dessa iakttagelser till bedömningen att rådgivning till skogsägare och kompetensuppbyggnad hos skogliga tjänstemän är den mest framkomliga vägen för att nå en bättre generell hänsyn.

### Hänsyn i alla åldrar

Att uppfylla de krav som lagen och de politiska målen redan i dag ställer på den generella hänsynen är naturligtvis grundläggande. En önskvärd utveckling vore i mina ögon att dessutom utveckla den generella hänsynen under andra skeden av den skogliga omloppstiden än slutavverkning och förnygring. Jag är mycket positiv till de initiativ i den andan som jag fått tillfälle att ta del av under arbetet med utredningen. För att säkerställa goda förutsättningar för bevarad biologisk mångfald i framtidens skogar är det viktigt att den generella hänsynen utgör en självklar del av alla skogliga åtgärder, såsom exempelvis röjning och gallring. Dessutom bör naturvärden i möjligaste mån återskapas i bestånd där generell hänsyn inte har tagits vid tidigare skogsbruksåtgärder. En satsning på ökad kompetens inom området generell hänsyn bör därför omfatta hela den skogliga omloppstiden och innefatta såväl åtgärder för att utveckla ny kunskap inom området som att sprida den kunskap som redan finns till de som fattar besluten och utför arbetet på plats ute i skogen. Satsningen bör dessutom inriktas mot såväl hänsyn till befintliga naturvärden som skapande av nya element som kan vara nödvändiga för att säkerställa den biologiska mångfalden på den brukade skogsmarksarealen.

### 3.16 Skogens sociala värden

#### 3.16.1 Direktiven

I regeringens direktiv till Skogsutredningen slås det fast att ett hållbart nyttjande av skogen har en bred ansats vilket bl.a. innebär att den omfattar sociala aspekter. Friluftsliv, fiske, jakt och turism anges vara några viktiga former för nyttjande av skogsmark. Av direktiven framgår vidare att utredaren ska ”föreslå åtgärder och insatser som syftar till att lyfta fram och utveckla skogens och skogsbrukets förutsättningar inom de värdekedjor som skogen utgör basen för”.

Begreppet skogens sociala värden används inte i direktiven. Däremot anges att skogen och skogsnäringen ska vara socialt hållbar.

#### Mina förslag:

- Skogsstyrelsen ges i uppdrag att utveckla föreskrifter till skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) som bättre tillgodoser skogens sociala värden.
- Regeringen förtydligar olika statliga myndigheters ansvarsområden för insatser till gagn för skogens sociala värden i syfte att säkerställa ett koordinerat statligt agerande på området.
- Regeringen säkerställer att Skogsstyrelsens arbete med skogens sociala värden även omfattar andra områden än tätortsnära skogar.

#### 3.16.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

##### Bättre samordning

När det gäller det arbete som statliga myndigheter genomför med koppling till skogens sociala värden tycks det finnas en viss brist på samordning, inte minst i relationen till kommunerna. De svårigheter som Skogsstyrelsen har mött i arbetet med att teckna s.k. samarbetsdokument med kommunerna kan också tyda på en brist på förståelse för att många kommuner ser med viss skepticism på frivilliga men ändå formaliserade uppgörelser med staten. Vällovliga

men okoordinerade ambitioner från olika statliga aktörers sida att bistå kommuner kan även ge ett splittrat intryck och resultera i ineffektivitet. Skogsstyrelsens önskemål om ett samarbetsdokument kan exempelvis vara svårt för kommunerna att relatera till den egna markanvändningsplaneringen och den roll länsstyrelserna spelar när det bl.a. gäller det rörliga friluftslivets intressen ur ett regionalt perspektiv. Olika statliga myndigheters ansvarsområden för insatser till gagn för de sociala värden som skogen kan generera bör mot den bakgrunden således förtydligas och ett samordnat statligt agerande behöver säkerställas.

### **Rekreationsavtal och anpassade planer**

Jag är i grunden mycket positivt inställd till alla de frivilliga insatser som markägare gör för att öka möjligheterna för folkflertalet att nyttja och njuta av den allemansrättsligt tillgängliga skogen. Samtidigt ser jag ett behov av att kunna erbjuda någon form av stimulans eller kompensation till privata markägare i tätortsnära områden som av egen övertygelse och/eller på grund starkt opinionstryck anpassar sitt skogsbruk till rekreation. Jag finner det naturligt att kommunerna tar ett stort ansvar dels för att sköta sina egna skogar på ett socialt hållbart sätt, dels för att teckna avtal med privata markägare om olika typer av anpassningar av skötsel m.m. Jag anser emellertid även att staten bör tillhandahålla instrument för detta ändamål. Konstruktioner liknande naturvårdsavtal kan i det avseendet vara lämpligt. Anslag för viss ekonomisk kompensation bör avsättas och kan lämpligen villkoras med att aktuellt område omfattas av en rekreationsanpassad skötselplan. Jag vill dock understryka att det inte handlar om att markägare ska kunna få ersättning för att människor utnyttjar sina rättigheter enligt allemansrätten. Det som ersätts är att markägaren anpassar skogs-skötseln i syfte att bättre tillvarata skogens sociala värden utöver vad som kan krävas enligt skogsvårdslagens hänsynsparagraf.

### **Inte bara tätortsnära skogar**

Jag har noterat att Skogsstyrelsen främst prioriterar insatser för skogens sociala värden i tätortsnära områden och då företrädesvis i anslutning till större tätorter. Jag har i grunden förståelse för denna

prioritering, men vill ändå deklarerat en viss oro för att de av skogens sociala värden som främst kan förknippas med landsbygdsutveckling får otillräcklig uppmärksamhet. Inte minst i turistiskt betydelsefulla områden kan det finnas behov att också se till skogens sociala värden. Skog och skogsmark är ofta nödvändiga ingredienser i turistiska satsningar och erbjuder nya möjligheter att utveckla densamma. En modell där enskilda skogsägare kan få erkänsla och kanske även i vissa fall ersättning för sociala hänsyn i brukandet, skulle säkerligen underlätta turismutvecklingen.

### **3.17 Miljö- och konsumentkrav**

#### **3.17.1 Direktiv**

Enligt Skogsutredningens direktiv är miljö- och konsumentkrav en av de faktorer som har påverkat skogspolitiken och som av det skälet ska analyseras.

#### **3.17.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Certifieringen av skogsbruk har vuxit fram under samma period som den nu rådande skogspolitiken har funnits. Min bedömning är att dessa marknadsdrivna system har haft en positiv inverkan på det svenska skogsbrukets miljöanpassning. Min uppfattning är att dessa verktyg även fortsättningsvis ska vara marknadsdrivna. De miljö kvalitetsmål som har satts upp av riksdagen och som är ett verktyg i arbetet mot att uppnå ett hållbart samhälle, ska utveckla egna mätmetoder för uppföljning och inte använda sig av marknadsdrivna instrument. Detta utvecklar jag vidare i detta betänkandes kapitel om frivilliga avsättningar.

Däremot hyser jag en stor tilltro till att ett ökat konsumentmedvetande i längden bidrar till en hållbar utveckling och anser att staten kan ha en uppgift när det gäller att skapa förutsättningar för att ge dessa marknadsdrivna instrument spelrum. t.ex. genom att fortsatt driva linjen att konsumenters miljökrav inte ska ses som konkurrensbegränsande.

### **3.18 Den nya Skogsstyrelsen**

#### **3.18.1 Direktiven**

Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen ska Skogsvårdsorganisationens (SVO) organisation, roll och arbete för genomförandet av skogspolitiken utvärderas. En översyn av effektivitet och måluppfyllelse ska genomföras. Även SVO:s långsiktiga behov av resurser för genomförandet av skogspolitiken ska belysas. Vidare ska SVO:s uppdragsverksamhet riktad till skogsbruket utvärderas och dess effektivitet och ändamålsenlighet belysas.

I oktober 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Skogsutredningen. I dessa angav regeringen att den har ett intresse av att den del av utvärderingen som avser SVO görs mer skyndsamt än övriga delar. Tilläggsdirektiven innebar därför att denna del skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2005.

#### **3.18.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Som en följd av mitt förslag i utredningens delbetänkande har en ny samlad skoglig myndighet bildats fr.o.m. den 1 januari 2006. I anslutning till detta har även myndighetens organisation reformerats. Den nya organisationen började formellt att gälla fr.o.m. den 1 september 2006. Utöver detta har ett omfattande förändringsarbete inletts.

Enligt min bedömning kommer det pågående förändringsarbetet att innebära att den nya myndigheten blir ett än mer effektivt medel för att nå skogspolitikens mål. Det är dock alldeles för tidigt att närmare värdera de verkliga effekterna av den nya myndighetens verksamhet. Jag förutsätter att regeringen följer utvecklingen på området och att man överväger de förslag i delbetänkandet som avser den skogliga myndigheten men som ännu inte har realiserats.

### **3.19 Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen**

#### **3.19.1 Direktiven**

Av regeringens direktiv till Skogsutredningen framgår det att skogspolitiken har utvärderats två gånger (1997 och 2002). Den förra av dessa utvärderingar resulterade i mindre ändringar i skogs-

vårdslagen (SVL) och i skogsvårdsförordningen. I direktiven anges det vidare att en bedömning av om SVL har bidragit till skogspolitikens måluppfyllelse kräver att lagen utvärderas.

**Mitt förslag:**

- Skogspolitikens s.k. rådgivningsnivå tydliggörs.

### 3.19.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

#### Rådgivning och information lika viktiga som lagtillsyn

Skogsvårdslagen (SVL) utgör tillsammans med skogsvårdsförordningen och de föreskrifter och allmänna råd som har givits ut av Skogsstyrelsen det för skogspolitiken centrala styrmedlet skogsvårdslagstiftningen. Detta lagstiftningskomplex är emellertid sedan den nya skogspolitiken införande inte lika styrande som tidigare. Ett avreglerat politikområde som skogspolitiken fylls i första hand med innehåll genom andra styrmedel än genom tvingande detaljregler i lagstiftning. Den utvärdering av måluppfyllelse som jag har gjort i detta kapitel ger också sammantaget vid handen att skogsvårdslagstiftningens betydelse för måluppfyllelsen kan anses vara tämligen begränsad i jämförelse med exempelvis olika rådgivnings- och informationsinsatser från såväl offentliga aktörer som skogsägareorganisationer. Självfallet finns skogsvårdslagstiftningen med i bakgrunden i samband med dessa insatser, men den ”frihet under ansvar” som kännetecknar skogspolitiken gör att tilltron till frivilliga insatser är betydligt större än tilltron till att tvinga fram ett visst agerande med hjälp av detaljregler.

#### Två nivåer skapar otydlighet

En av de frågor som flera aktörer har lyft fram under utredningens gång är den om de dubbla nivåerna i skogspolitiken. Kort sammanfattat innebär detta att det finns en lagnivå som skogsägarna måste uppnå enligt SVL och en rådgivningsnivå som skogsägarna i genomsnitt bör nå för att skogspolitikens mål ska uppfyllas. Hur dessa nivåer förhåller sig till varandra skapar en del problem som beskrivs mer utförligt längre fram i betänkandet.



Mina slutsatser på detta område är att det vore mycket värdefullt om Skogsstyrelsen tog initiativ till en fördjupad diskussion med skogsbrukets intresseorganisationer om hur de båda nivåerna bör uttolkas. Detta förefaller inte minst angeläget när det gäller det sätt på vilket Skogsstyrelsen operationaliserar rådgivningsnivån genom den uppföljning man gör med hjälp av inventeringsrutinen Polytax och därpå följande återkoppling till skogsägare och entreprenörer avseende enskilda objekt. Jag har inget i sak att invända mot denna modell, men ser ett stort värde i att den ges en bättre förankring hos skogsbrukets intressenter. En mer samstämmig syn på detta uppföljningsarbete skulle sannolikt leda till att olika intressenters uttolkningar av skogspolitikens ambitionsnivå blir mer harmoniserade och därmed även mer accepterade.

### 3.20 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

#### 3.20.1 Direktiven

Enligt utredningens direktiv ska tillsynen över skogsvårdslagens efterlevnad utvärderas.

##### Mitt förslag:

- Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera möjligheterna att ta ut en ”sanktionsavgift” vid vissa överträdelser mot bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen.

#### 3.20.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

##### Vassare tillsynsverktyg

En effektiv lagtillsyn är i mångt och mycket beroende av att det finns tydliga detaljregler mot vilka ett visst agerande kan mätas. På den avreglerade skogspolitikens område har det därför av förklarliga skäl varit svårt för den skogliga myndigheten att finna rättsligt stöd för att meddela mer detaljerade föreskrifter som skulle kunna fungera som grund för en mer aktiv lagtillsyn. Detta i kombination med en större tilltro till rådgivning och andra mjukare styrmedel har gjort att lagtillsynen inom skogspolitikens område har varit förhållandevis begränsad. En ytterligare förklaring till lagtillsynens

relativt blygsamma användning är att tillsynsmyndigheten uppfattar det som tidsödande och ineffektivt att verka genom kedjan med lagråd, förelägganden/förbud och åtal.

Om tiden i stället investeras i exempelvis rådgivning riktad till intresserade skogsägare bedöms den göra mer nytta. Bristande framgång när väl ett ärende når så långt att det överlämnas till åklagare bidrar också till en bristande tilltro till lagtillsynens funktionalitet. Som exempel kan nämnas att uppskattningsvis 80 % av Skogsstyrelsens åtalsanmälningar gäller utebliven hyggesanmälan. Dessa ärenden prioriteras emellertid inte särskilt högt av åklagarmyndigheterna och anmälan skrivs därför ofta av. Skogsstyrelsen gör uppskattningen att cirka två tredjedelar av alla de ärenden man lämnar till åklagare inte leder till åtal. Det ringa antalet ärenden som hamnar hos åklagare och den ännu mindre mängd som leder till åtal gör också att det i stora stycken saknas rättspraxis på området.

Gränserna för skogsvårdslagstiftningens tillämpning är därmed i mångt och mycket oklara och fortlöpande utveckling och anpassning av lagstiftningen som skulle kunna grundas på utfall hos de rättsvårdande instanserna uteblir. Jag inser att detta till viss del är en följd av en vilja att arbeta utan schabloner inom berört lagstiftningsområde och jag har förståelse för tillsynsmyndighetens sätt att se på lagtillsynen, men ser det ändå som angeläget att peka på behovet av ytterligare tillsynsinstrument på det skogliga området. Risken är annars att lagstiftningens trovärdighet på sikt urholkas.

### Sanktionsavgift

Jag finner det mycket angeläget att finna vägar för att beivra agerande eller brist på agerande som innebär att skogsvårdslagstiftningens minimikrav inte uppnås. Jag förordar därför att det i SVL införs en möjlighet att påföra de markägare som bryter mot vissa bestämmelser en sanktionsavgift. En sådan avgift skulle kunna utformas med de i miljöbalken reglerade miljöstraffavgifterna som modell. I likhet med vad som nyligen har beslutats av riksdagen när det gäller miljöstraffavgifterna ska en "sanktionsavgift" på det skogliga området endast användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga och att dubbel sanktion ska inte vara möjlig.

Jag är, som redan har nämnts ovan, medveten om att avregleringen av skogspolitiken gör att det i många fall saknas detaljerade bestämmelser för hur en skogsägare ska agera. Detta försvårar möjligheterna att använda en sanktionsavgift. Jag anser dock att regeringen bör ge Skogsstyrelsen i uppdrag att närmare analysera var en tillämpning av detta verktyg skulle kunna vara möjlig. För egen del anser jag att en sanktionsavgift exempelvis bör kunna användas när avverkning görs utan föregående anmälan eller utan tillstånd. Vidare anser jag att det vore mycket värdefullt om detta tillsynsinstrument skulle kunna användas i anslutning till skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser (30 och 31 §§ SVL). Man kan exempelvis tänka sig möjligheten att påföra en markägare en sanktionsavgift om denne har skadat kända kulturlämningar eller avstått från att lämna skyddszoner, miljöträd eller högstubbar vid en avverkning. Detta förutsätter dock i vissa fall att Skogsstyrelsens allmänna råd omvandlas till föreskrifter. En tillämpning av en sanktionsavgift i dessa sammanhang skulle vidga myndighetens möjligheter att beivra brott mot hänsynsbestämmelserna, även i fall då myndigheten inte i förväg har meddelat ett föreläggande eller förbud enligt 35 § SVL. I de fall ett sådant föreläggande eller förbud har meddelats men ändå inte hörtsammats är min inställning att ärendet liksom i dag ska överlämnas till åklagare.

### **Avgiftsfinansierad lagtillsyn**

Tillsynsutredningen har i sina betänkanden diskuterat förutsättningarna för att i större utsträckning avgiftsfinansiera tillsyn. Skogsstyrelsen har yttrat sig positivt till detta. Enligt 37 § skogsvårdslagen har regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer redan i dag möjlighet att föreskriva att det ska tas ut särskilda avgifter bl.a. för att täcka kostnader för tillsyn och kontroll. Regeringen har emellertid starkt begränsat Skogsstyrelsens möjligheter i detta avseende genom den uppräkningslista som görs i 36 § skogsvårdsförordningen av områden där aktuell paragraf kan tillämpas. I avvaktan på behandlingen av Tillsynsutredningen är jag inte beredd att nu föreslå någon förändring.

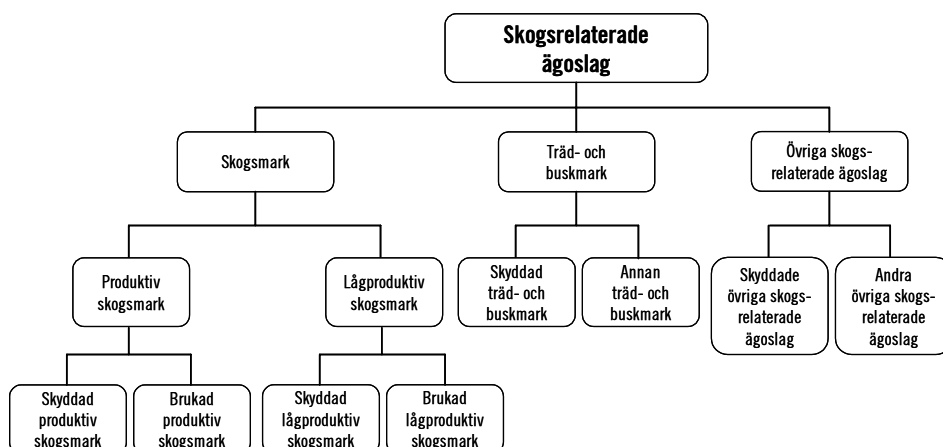
### 3.21 De skogsrelaterade ägoslagen

#### 3.21.1 Direktiven

De skogsrelaterade ägoslagen omnämns inte uttryckligen i regeringens direktiv till Skogsutredningen men kan kopplas till de mer övergripande direktiven om behov av utveckling av mätinstrument för den skogspolitiska måluppfyllelsen. I kombination med internationaliseringen av skogligt anknutna frågor motiverar detta en översyn av indelningen och definitionerna av de skogsrelaterade ägoslagen.

**Mina förslag:** Jag föreslår att ett nytt system för indelning av den svenska skogsmarken införs. Syftet är att skapa en enhetlig definition av skogsmarksrelaterade ägoslag, att tydliggöra indelningen i skyddad respektive brukad mark och att underlätta jämförelser i internationella sammanhang. Mitt förslag till indelning framgår av figur 3.1 nedan. Förslaget innebär att begreppen skog, skogsmark, produktiv skogsmark och lågproduktiv skogsmark definieras i skogsvårdslagen. Övriga föreslagna begrepp definieras i föreskrifter som Skogsstyrelsen utarbetar med detta förslag till indelning som grund. Några ytterligare tankar om innebörden i dessa begrepp tar jag upp i avsnittet Mina iakttagelser och ställningstaganden nedan.

Figur 3.1 Indelning av de skogsrelaterade ägoslagen enligt förslag från Skogsutredningen 2004



### Föreslagna definitioner av begrepp i 2 § skogsvårdslagen:

- Skog*

Med skog avses i detta sammanhang träd eller annan vegetation inom ett sammanhängande område där befintliga träd har en höjd av mer än 5 meter och en kronslutenhet av mer än 10 procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Träd och annan vegetation inom områden där dessa kriterier är uppfyllda men där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, eller som hör till byggnader och anläggningar eller på annat sätt används för annat ändamål än att tillgodose till träden och vegetationen knutna intressen är undantagna.
- Skogsmark*

Mark som bär skog eller som utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose till skog knutna intressen.

- *Produktiv skogsmark*  
Med produktiv skogsmark avses i denna lag skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.
- *Lågproduktiv skogsmark*  
Med lågproduktiv skogsmark avses i denna lag skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt mindre än en kubikmeter virke om året per hektar.

### 3.21.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Skog täcker en stor andel av Sveriges yta. Många olika intressen gör anspråk på denna resurs och det är därför enligt min mening av yttersta vikt att indelningen av skogsmarken i olika ägoslag och skyddsformer är tydlig och ändamålsenlig. Begreppet skogsmark har dock för närvarande delvis olika innebörd i skogsvårdslagstiftningen å ena sidan och i skogsinventering (främst Riksskogstaxeringen), skogsbruksplanläggning, fastighetstaxeringen och certifieringen å den andra.

Det innebär t.ex. att skyddsskog som inte uppfyller produktionskraven för att betecknas som produktiv skogsmark ändå klassificeras som skogsmark enligt skogsvårdslagstiftningen. Den övriga skogsmarken benämns i skogsvårdslagens föreskrifter produktiv skogsmark utan att definieras. I skogsinventering, skogsbruksplanläggning, fastighetstaxering och certifiering används i en del fall i stället begreppet skogsmark, som därigenom blir synonymt med produktiv skogsmark. I tillämpningen av fastighetstaxeringslagen ingår även t.ex. mark med skog i naturreservat och biotopskydd i skogsmarken medan formellt skyddad mark inte ingår i produktiv skogsmark enligt skogsvårdslagstiftningen. Dagens skogsvårdslag tar sin utgångspunkt i att skogsmark enbart definieras utifrån sin virkesproducerande förmåga och att denna förmåga är satt till en virkesproduktion av minst 1 skm<sup>3</sup> per hektar och år.

## Formellt skydd och internationella jämförelser

När den nu rådande skogspolitiken infördes 1994 gavs de skogliga miljöfrågorna ökad tyngd och arealen skyddad mark har sedan dess ökat väsentligt. Skogliga frågor har också internationaliserats allt mer under de senaste decennierna bl.a. som en följd av Sveriges inträde i EU, den allt tydligare globaliseringen av virkesmarknaden med ökad handel med skogsindustriprodukter samt genom en rad internationella överenskommelser som Sverige förbundit sig att följa. Min samlade bedömning är mot den bakgrunden att den nuvarande otydliga och delvis motsägelsefulla indelningen av skog och mark inte längre är ändamålsenlig. Jag föreslår därför att nya begrepp och definitioner införs för de skogsrelaterade ägoslagen. Den indelning av de skogsrelaterade ägoslagen som jag föreslår är enkel och innehåller få nivåer och begrepp, vilket jag tycker är en styrka. För olika ändamål kan naturligtvis de föreslagna kategorierna delas in i underkategorier.

De nya begreppen syftar dels till att skapa en bättre överblick över vilka arealer som brukas för olika syften respektive är formellt skyddade, dels till att underlätta jämförelser med motsvarande arealer i andra länder. Detta uppnås genom att klassificeringen i större utsträckning än tidigare harmoniseras med det av FAO använda systemet för indelning av skogsrelaterade ägoslag.

## Impediment blir lågproduktiv skogsmark

Till grund för mina iakttagelser ligger till stor del den grundliga genomgång av de skogliga ägoslagens indelning och definitioner som Skogsstyrelsens utredare har gjort. Indelningen av de skogsrelaterade ägoslagen i Sverige blir betydligt mer ändamålsenlig genom att, i enlighet med Skogsstyrelsens förslag, bl.a. införa en definition för begreppet skog och att harmonisera såväl denna som flera andra definitioner med FAO:s internationellt vedertagna system. Jag har dock valt att gå ett steg längre än Skogsstyrelsen genom att ersätta begreppet impediment med lågproduktiv skogsmark och därmed samla hela den areal som är bevuxen med skog i ett och samma ägoslag, nämligen skogsmark.

I likhet med skogsmarksbegreppet är impedimenten otydligt definierade och omfattar många olika naturtyper. Indelningen av impediment innebär ofta gränsdragningsbedömningar som medför

att impedimentsgränserna dras på olika sätt i olika delar av landet. Dessutom skiljer sig ibland de områden som av praktiska skäl bedöms vara impediment från de som definitionsmässigt klassas som impediment. Begreppet impediment tillämpas för mark som är svår att bruka av såväl tekniska som biologiska och ekonomiska skäl, vilket skapar ytterligare förvirring. Min sammantagna bedömning blir därför att impedimentsbegreppet bör ersättas.

En utfasning av begreppet impediment är angelägen också av andra skäl. Den nya skogspolitiken innebär ökad frihet för den enskilda skogsägaren att bruka sin areal och att uppfylla de skogspolitiska målen. På den egna skogsmarken är det den enskilda markägaren som själv ska avgöra vilken mark hon eller han anser vara lönsam att bruka. Det är då, enligt min mening, olämpligt att en definition som består av ett och samma tillväxtmått för hela landet styr vilken mark som kan och får brukas eller skyddas.

Begreppet lågproduktiv skogsmark anser jag vara en tydligare beskrivning av den typ av skogsmark som avses. Eftersom impedimentsbegreppet är väl inarbetat och också förknippat med särskilda regelverk behöver en översyn göras så att de delar av dagens skogsimpediment som har höga natur- och/eller kulturvärden kan skyddas. Även om det, för att skydda befintliga naturvärden, är viktigt att de skogliga impedimenten skyddas från skogsbruksåtgärder är endast ett fåtal rödlistade arter beroende av impedimenten för sin fortlevnad. Den landskapstyp där vissa impediment finns är dock skyddsvärd. Det gäller till exempel myrmosaiker med skogsholmar som dock inte "ryms" i den nationella strategin för formellt skydd av skog. I en översyn bör behovet av skydd för sådana landskapstyper beaktas. Detta skydd ska då inte ingå i de av riksdagen beslutade 400 000 ha formellt skyddad skog utan bör läggas till den areal som ska skyddas formellt. Jag föreslår därför att det som i dag, enligt skogsvårdslagen, definieras som skogliga impediment omförs till lågproduktiv skog och därmed blir en del av den areal som, enligt skogsvårdslagen, definieras som skogsmark.

### **Föreskrifter för lågproduktiv mark**

Trots att endast få rödlistade arter är unika för impedimenten är jag medveten om att en del av de områden som i dag definieras som impediment hyser höga naturvärden och att de skydd som dessa



områden har i dag utgör en viktig pusselbit i arbetet med att bevara den biologiska mångfalden. Jag anser därför att avverkning i de områden som enligt mitt förslag kommer att benämnas lågproduktiv skogsmark ska vara föremål för särskilda restriktioner i enlighet med föreskrifter som utfärdas av regeringen eller den myndighet som regeringen beslutar.

Jag anser att dessa föreskrifter inledningsvis bör ha samma inriktning som de föreskrifter som i dag begränsar brukandet på skogliga impediment. På sikt ser jag emellertid en utveckling där kunskapen om den lågproduktiva skogsmarkens kvaliteter ökar och att föreskrifter avseende dess brukande kan differentieras. Lågproduktiv skogsmark med höga natur- eller andra värden ges ett varaktigt skydd medan lågproduktiv skogsmark med goda förutsättningar för virkesproduktion tas i bruk för detta ändamål eller avsätts frivilligt av andra skäl.

### **Skyddad mark tydligare**

Ytterligare en fördel med detta nya system för indelning av de skogsrelaterade ägoslagen är att arealen skyddad skogsmark tydliggörs. Dagens skogsmarksbegrepp innebär att när skogsmark blir formellt skyddad så upphör den per definition att vara skogsmark, vilket innebär att strikt definitionsmässigt finns ingen formellt skyddad produktiv skogsmark i Sverige. Med den föreslagna ägoslagsindelningen framgår det tydligt hur stor den totala skogsmarksarealen är, oavsett om den är formellt skyddad eller inte, liksom arealen skyddad mark.

När det gäller frivilliga avsättningar av skogsmark så anser jag att dessa är att betrakta som en brukningsform och att arealen därför hör hemma i kategorin brukad skogsmark. Uppdelningen av de frivilliga avsättningarna på produktiv respektive lågproduktiv skogsmark kan, om så önskas av pedagogiska skäl, redovisas i en fjärde nivå i den figur som ingår i mitt förslag.

### **Standard för skogsrelaterade ägoslag**

Begreppen skog, skogsmark, produktiv skogsmark och lågproduktiv skogsmark kommer med mitt förslag att definieras i skogsvårdslagen. Jag förordar att Skogsstyrelsen såväl för dessa som för

de övriga begrepp som ingår i förslaget, tar initiativ till att upprätta en standard som fastställs av SIS när det nya systemet har trätt i funktion. En gemensam, svensk standard skulle ytterligare förbättra förutsättningarna för att detta system blev det allmänt vedertagna och som därför kom att användas i alla delar av berörd lagstiftning och inom samtliga berörda politikområden. Gemensamma definitioner, oavsett användningsområde, skulle underlätta bl.a. statistikhantering.

### **Innebörden av föreslagna begrepp**

Jag anser, i enlighet med mitt förslag, att Skogsstyrelsen bör utforma föreskrifter som definierar de föreslagna begrepp som inte föreslås definieras i skogsvårdslagen. Som ett förtydligande till figur 3.1 vill jag dock framföra några tankar om innebörden av dessa begrepp.

### **Skogsmark**

I den föreslagna lagtexten definieras uppdelningen av skogsmark på produktiv respektive lågproduktiv skogsmark. Dessa båda kategorier kan sedan, vid behov, delas upp i brukad produktiv skogsmark respektive skyddad produktiv skogsmark samt brukad lågproduktiv skogsmark respektive skyddad lågproduktiv skogsmark. Den skyddade marken avser då formellt skyddad mark som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen. Den föreslagna definitionen av skog överensstämmer i huvudsak med FAO:s definition.

### **Träd- och buskmark**

Mark med träd och annan vegetation inom ett sammanhängande område där befintliga träd har en höjd av mer än 5 meter och en kronslutenhet på 5–10 % eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Definitionen överensstämmer i stort med FAO:s definition av begreppet *other wooded land*.

Exempel på träd- och buskmarker är glest trädbevuxna myrar och hällmarker samt videsnår högre än 0,5 meter i fjällen.

Träd- och buskmarken kan, vid behov, delas in i skyddad respektive annan träd- och buskmark. Den skyddade marken avser då formellt skyddad mark som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen.

### Övriga skogsrelaterade ägoslag

Mark med enstaka träd och buskar för vilken varken kriterierna för skogsmark eller träd- och buskmark uppnås. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose intressen knutna till den ifrågavarande naturtypen.

Exempel på övriga skogsrelaterade ägoslag är mycket glest trädbevuxna marker, marker med låga träd, trädlösa marker och marker med lite eller ingen buskvegetation högre än 0,5 meter, huvudsakligen kala eller nästan kala mossar, myrar, hållmarker och kal-fjäll.

De övriga skogsrelaterade ägoslagen kan, vid behov, delas in i skyddade respektive andra övriga skogsrelaterade ägoslag. Den skyddade marken avser då formellt skyddad mark som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen.

### Nytt system tydligare och enklare

*Sammanfattningsvis:* Genom att införa den indelning av de skogsrelaterade ägoslagen som jag föreslår; att definiera begreppet skog, att harmonisera de svenska begreppen med FAO:s samt att ersätta begreppet impediment med lågproduktiv skogsmark, är det min fasta övertygelse att vi får ett enklare, tydligare och mer konsekvent system för indelning av de skogsrelaterade ägoslagen.

Ett nytt skogsmarksbegrepp innebär förvisso en tämligen omfattande förändring, men det kan knappast anses vara tillfredsställande att behålla dagens otydliga system. Genom att omföra impedimentbegreppet till lågproduktiv skogsmark kan förändringen ske i två steg och nödvändiga inventeringar och avvägningar kan göras över en längre tid. Att till fullo överblicka alla konsekvenser av de föreslagna ändringarna har dock inte varit möjligt inom denna utrednings ram, bl.a. beroende på svårigheter att entydigt kartlägga hur fördelningen av ägoslag ser ut i dag.

## 3.22 SMÖR och planplikt

### 3.22.1 Direktiven

I direktiven till Skogsutredningen refererades skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken där regeringen framhöll att det är av avgörande betydelse att information om dokumenterade natur- och kulturvärden finns tillgänglig vid planering av skogsbruksåtgärder. Regeringen aviserade också att det inom de närmaste åren bör ske en utvärdering av om de i SVL lagstadgade s.k. skogs- och miljöredovisningarna (SMÖR) har fungerat som det var avsett. Regeringen gav mot den bakgrunden Skogsutredningen i uppgift att belysa i vilken utsträckning SMÖR har funnits tillgängliga i enlighet med lagstiftningen. Vidare ska utredaren redovisa huruvida dessa har innehållit den information som detta verktyg syftar till att tillhandahålla. Utredaren ska även lämna förslag till hur detta eller andra lämpliga verktyg kan utvecklas, i syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av olika miljö- och kulturmiljömål som rör skogen.

I regeringens direktiv till Skogsutredningen berörs inte frågan om planplikt. Jag anser emellertid att det med utgångspunkt i direktivens anvisningar om att skogspolitiken ska ses ur ett brett samhällsperspektiv kan vara relevant att beröra denna fråga.

#### Mitt förslag:

- Från och med den 1 januari 2008 ersätts kravet i skogsvårdslagen på innehav av en skogs- och miljöredovisning med ett krav på att det för varje skogsfastighet inom tre år ska finnas en plan över skogsmarken och hur den avses brukas.

### 3.22.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Det är min fasta övertygelse att någon form av dokumentation av ett skogsinnehav gagnar möjligheterna att göra lämpliga avvägningar mellan skogspolitikens miljö- och produktionsmål. En väl genomtänkt plan är dessutom en viktig grund för en skogsägares möjligheter att fatta företagsekonomiskt rationella beslut. I grunden är jag således positivt inställd till den återreglering på detta område som riksdagen beslutade 1998 genom kraven i SVL på innehav av en s.k. skogs- och miljöredovisning (SMÖR). Jag är

samtidigt förvånad över att Skogsstyrelsen inte bättre har tillsett att denna bestämmelse har efterlevts. Att myndigheten anser sig ha tillgång till huvuddelen av den information en SMÖR innehåller och dessutom i mer uppdaterad form och bl.a. därför är skeptisk till SMÖR-regleringens nuvarande utformning får inte innebära att den förhåller sig passiv till att eller hur den tillämpas. På samma sätt som Skogsstyrelsen har en positiv inställning till att skogsägare har skogsbruksplaner bör myndigheten kunna se att en SMÖR kan fylla en viktig funktion för den enskilda skogsägaren och dennes intresse och möjligheter för att ta det ansvar som skogsägarrollen innebär.

### **Bejaka IT-utvecklingen!**

Jag vill, i likhet med Skogsstyrelsen, bejaka den utveckling på IT-området som gör det möjligt för skogsägare att via webbaserad information skaffa sig aktuell kunskap om den egna fastigheten. Redan i dag finns en hel del data tillgängliga via olika myndigheters webbsidor, bland annat kan gemene man via länsstyrelsernas GIS-register ta del av en mängd fakta. Flera myndigheter äger dessutom IT-baserad information på en detaljeringsnivå som skulle kunna vara av värde för skogsbrukare att få tillgång till. Det handlar exempelvis om geografiska grunddata, data från nyckelbiotopinventeringen, fornminnesregistret m.m.

Mot den bakgrunden ser jag med stor tillförsikt fram emot resultatet av det projekt som Skogsstyrelsen har för avsikt att inleda under hösten 2006 med inriktningen att vidareutveckla dagens internetbaserade skogsägarstöd kallat Min Skog. Syftet är att skapa en kundorienterad elektronisk plattform för Skogsstyrelsens samtliga elektroniska tjänster riktade till skogsägare. I normalfallet ska all Skogsstyrelsens information som rör den egna fastigheten presenteras. Jag förutsätter att detta även inkluderar sådan information som Skogsstyrelsen har tillgång till men som "tillhör" någon annan myndighet.

Detta projekt kommer, enligt min bedömning, att kunna leda till bättre förutsättningar för skogsägare att på ett mer effektivt sätt få del av sådant underlag som behövs för en rationell planering av det egna skogsinnehavet.

Min uppfattning är att detta kunskapsunderlag även bör kunna fungera som en god grund för skogsägare att ta fram någon form av

skogsbruksplan. Som redan har framgått anser jag att de markägare som har skogsbruksplaner agerar på ett mer medvetet sätt till gagn för de skogspolitiska målen. Jag har därför övervägt olika möjligheter för att stimulera ett ökat intresse bland skogsägare för att skaffa skogsbruksplaner. Den allra enklaste formen vore att ge en statlig subvention till dem som införskaffar en skogsbruksplan. Min grundinställning är emellertid att då mycket av skogspolitikens genomförande vilar på skogsägarna är det också de som måste bära det ekonomiska ansvaret för att genom en god planering se till att de skogspolitiska ambitionerna nås.

Jag har noterat att man även i Finland värdesätter innehav en skogsbruksplan. Där har emellertid staten tillgång till ett styrmedel som inte är möjligt att tillämpa inom ramen för dagens svenska skogspolitik, nämligen nedsättning av statliga bidrag i de fall en gällande skogsbruksplan saknas.

En annan stimulansmodell vore att bevilja innehavare av en skogsbruksplan någon form av lättnad i det skogspolitiska regelverket. Den avreglerade skogspolitiken innehåller emellertid så pass få tvingande regler att det är svårt att hitta sådana möjliga lättnader. De krav som ställs handlar främst om föryngringar, avverkningsanmälan och hänsyn och det är områden där jag inte anser att några lättnader bör ges. Ett annat sätt att väcka intresset för skogsbruksplaner är att den skogliga myndigheten informerar om värdet av att ha en skogsbruksplan. Då Skogsstyrelsen åtar sig skogsbruksplanläggning på uppdragsbasis får det emellertid förutsättas att denna möjlighet redan i dag marknadsförs i erforderlig utsträckning.

### **Krav på innehav av skogsbruksplan**

Min tilltro till skogsbruksplaner som skogspolitiskt medel i kombination med svårigheter att finna framkomliga vägar för att stimulera fram en ökad skogsbruksplanläggning gör att jag anser att kravet på innehav av en skogsbruksplan bör återinföras i SVL. Detta bör dock samordnas med möjligheten att tillhandahålla olika typer av fastighetsanknutna uppgifter via Internet i enlighet med ovan beskrivet IT-projekt. Mot den bakgrunden föreslår jag att kravet i SVL på innehav av en skogs- och miljöredovisning från och med den 1 januari 2008 ersätts med ett krav på att det för varje skogsfastighet inom tre år ska finnas en plan över skogsmarken och hur den avses brukas.

### **3.23 Samhällets och näringsansvar**

#### **3.23.1 Direktiven**

I regeringens direktiv till Skogsutredningen konstateras att skogsbrukets sektorsansvar för miljövård betonades särskilt i samband med det skogspolitiska beslutet 1993. I direktiven framgår också att regeringen i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik aviserade en översyn av hur sektorsansvaret har fungerat hittills. Samma notering upprepades i regeringens senaste skrivelse om skogspolitiken. Utredaren ska, enligt regeringens direktiv, genomföra en sådan översyn för skogssektorn och redovisa möjlig fortsatt utveckling och förtydligande.

Enligt direktiven ska statens respektive skogsnäringens ansvar för genomförandet av skogspolitiken förtydligas. Utredaren ska i första hand utgå från att det statliga åtagandet inte ska öka.

#### **3.23.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

##### **Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet**

Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet (tidigare det särskilda sektorsansvaret) innebär att Skogsstyrelsen har ansvar för ekologisk hållbarhet inom sitt verksamhetsområde. Detta är enligt min uppfattning en princip som är bra.

Jag har emellertid noterat att man från Skogsstyrelsens sida rest en del frågetecken kring värdet av det särskilda sektorsansvaret. Skogsstyrelsen har bl.a. i en skrivelse till Naturvårdsverket i anslutning till verkets analys av det särskilda sektorsansvaret framhållit att miljöarbetet ingår i Skogsstyrelsens huvuduppgifter. Mot den bakgrunden är det, enligt myndigheten, inte ändamålsenligt med ett särskilt sektorsansvar och detta kan följaktligen avskaffas. Utöver detta argument tycks emellertid denna inställning också grunda sig på en tveksamhet inför om de tillgängliga medlen gör det möjligt för myndigheten att ta det ansvar man har ålagts. Det handlar dels om en minskning av myndighetens anslag, dels om att man inte förfogar över flera av de rättsliga styrmedel som man anser sig behöva för att kunna ta nämnt ansvar.

### Myndigheters ansvarsområden sammanfaller

Jag vill lyfta fram den viktiga kopplingen mellan möjligheterna att ta ansvar och de medel som står till buds. Enligt min uppfattning har Naturvårdsverket i sin analys av det särskilda sektorsansvaret inte i nödvändig utsträckning uppmärksammat att vissa myndigheters ansvarsområden sammanfaller. Den problematik som uppkommer när ansvaret ligger på en myndighet medan en annan myndighet förfogar över flera av de medel som kan behövas för att ansvaret ska kunna tas fullt ut har inte givits erforderlig belysning.

På skogspolitikens område förekommer denna uppdelning mellan medel och ansvar exempelvis när det gäller naturvården. Trots att Skogsstyrelsen har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet förfogar man inte över ett i naturvårdssammanhang så viktigt formellt skyddsinstrument som naturreservat. Detta är förbehållet länsstyrelser och kommuner. Motsvarande gäller viltförvaltningens område. Hårt klövviltbete hämmar inte bara produktionen i den svenska skogen utan är också ett hot mot den biologiska mångfalden. Det övergripande ansvaret för viltförvaltningsfrågorna ligger dock på Naturvårdsverket och det är länsstyrelserna som beslutar i frågor om älgavskjutning.

Jag har noterat att det i den rapport om det särskilda miljömålsansvaret som respektive berörd myndighet ska lämna till regeringen senast den 31 december 2006, ska redovisas förslag till vilka styrmedel och åtgärder som behövs men som myndigheten inte har mandat att genomföra. Jag anser även att regeringen bör utvärdera Naturvårdsverkets uppgift att samordna arbetet med det särskilda sektorsansvaret. Ett motiv till detta skulle vara att Naturvårdsverket har vissa egenintressen i den nuvarande fördelningen av styrmedel. En möjlighet är att denna fråga blir en del av den översyn av det allmänna sektorsansvaret som regeringen har aviserat men ännu inte lagt ut. Ett annat alternativ är att någon av regeringens myndigheter med särskild kompetens i styrningsfrågor får i uppdrag att belysa nämnt problemkomplex.

### Skogssektorns ansvar för miljön

Med det allmänna sektorsansvaret avses det ansvar för miljön som delas av hela den skogliga sektorn. I ett vidare perspektiv kan sektorsansvaret sägas omfatta ansvarsfördelningen mellan staten



och näringen avseende såväl miljö- som produktionsdelen av skogspolitiken. Det är svårt att särskilja ansvaret för miljö respektive produktion i skogspolitiken eftersom de i så många avseenden är sammankopplade med varandra.

I den skogspolitiska propositionen från 1993 skrev regeringen att den skogliga myndighetens rådgivningsansvar gentemot skogsägare omfattade miljörådgivning och viss säkerhetsrådgivning. Rådgivning med koppling till den ekonomiska driften av fastigheten var dock, enligt regeringen, en fråga för ”skogsägarnas egna organisationer”.

Min granskning visar att myndighetens strävan är att rådge skogsägare inom hela det skogspolitiska fältet dvs. inom såväl miljö- som produktionsområdet. Detta påpekade jag redan i mitt delbetänkande.

### Helhetstänkande i tiden

Enligt min mening så ligger detta helhetstänkande i tiden. På det sätt som skogsbruk bedrivs inom ramen för den s.k. svenska modellen, med produktion och miljö i kombination över den absoluta merparten av skogsmarksarealen, blir det svårt att dela på rådgivning om miljö och produktion. Dessa går hand i hand.

På samma sätt blir det orimligt att säga att skogsägaren har ansvar för produktionsfrågorna, men kan lita till myndigheten när det gäller kunskaper om miljöfrågor. De skogspolitiska målen, såväl som de miljöpolitiska, bygger på att skogsägaren tar ansvar för, och besitter goda kunskaper om, både miljö- och produktionsfrågor.

Jag har förståelse för att man, i samband med införandet av en ny skogspolitik, betonade betydelsen av myndighetens rådgivning med inriktning mot miljömålet. Det var nytt och okänt och det var rimligt att förutsätta att det var inom det området som skogsägare hade störst behov av obunden rådgivning.

När nu drygt ett decennium har passerat sedan införandet av de jämställda skogspolitiska målen så anser jag att det är tid att ompröva denna inriktning. Jag anser att det är dags att tydliggöra att staten och näringen har ett gemensamt ansvar för såväl miljö- som produktionsmål. Detta delade ansvar bör komma till uttryck bl.a. genom att skogssektorn och staten, i form av Skogsstyrelsen, gemensamt formulerar en konkretisering av det skogspolitiska produktionsmålet i form av ett virkesproduktionsmål. Ett sådant

mål behandlas ytterligare i delen om ökad virkesproduktion i detta betänkande.

### **3.24 Privatskogsbrukets roll**

#### **3.24.1 Direktiven**

Enligt Skogsutredningens direktiv är förändringar i privatskogsbruket en av de faktorer som har påverkat skogspolitiken och som av det skälet ska analyseras. Den förändring som lyfts fram uttryckligen i direktiven är det faktum att allt flera skogsägare inte bor på och brukar sin fastighet.

#### **3.24.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

De mer än 350 000 privata skogsägarna i Sverige har en avgörande betydelse för förverkligandet av skogspolitiken. Skogspolitiken förutsätter att dessa aktörer tar ansvar för att skogspolitikens mål nås. För att de ska kunna ta detta ansvar förutsätts det att de har kunskaper om skogspolitikens mål och hur de lämpligen agerar för att dessa mål ska kunna nås.

Ett ansvarsfullt agerande i linje med de skogspolitiska målen förutsätter också att dessa inte kommer i konflikt med andra mål som den enskilde skogsägaren har, både med sitt skogsägarande och inom helt andra områden. Ett ökat utboägarande och/eller ett minskande beroende av skogen som inkomstkälla kan innebära att ett ur virkesproduktionsperspektiv ansvarsfullt ägarande av skog får ge vika för sådana alternativa målfunktioner. Det behöver då inte handla om att skogsägaren driver ett skogsbruk som alltför ensidigt är inriktat på maximal virkesproduktion eller på ”fri utveckling” i syfte att bevara biologisk mångfald utan helt enkelt om att han/hon mer eller mindre oreflekterat väljer att investera sin tid eller sina pengar i helt andra verksamheter. Inte minst gäller detta för den stora andelen skogsägare med små skogsarealer.

Värderingar förändras i takt med samhällsutvecklingen och jag har förståelse för att rollen som ansvarsfull skogsägare i framtiden för somliga kommer att väga allt lättare när man försöker pussla ihop sitt livsprojekt. Samtidigt anser jag att flera olika aktörer, såväl privata som offentliga, har en uppgift att fylla när det gäller att klargöra att ägarande av skog innebär ett ansvar som måste finnas

med i en skogsägares medvetande när denne gör sina personliga prioriteringar.

Det ökade utboägandet och den lägre graden av självverksamhet innebär att många skogsägare väljer att utöva sitt markägaransvar genom andra. Här spelar olika typer av skogsentreprenörer en viktig roll. För att de skogspolitiska målen ska nås krävs att dessa entreprenörer har tillräckliga kunskaper om både den biologiska mångfaldens och om produktionens förutsättningar och att markägaren kan vara tydlig i de krav som ställs. Det är enligt min uppfattning därför av stor betydelse att Skogsstyrelsen och skogsägarnas organisationer på olika sätt stödjer markägaren i hans/hennes roll som ansvarig för skogsskötseln.

Hur ansvaret för detta arbete bör fördelas mellan staten och andra aktörer har jag tagit upp tidigare i detta betänkande.

### **3.25 Behov av mätinstrument för måluppfyllelsen**

#### **3.25.1 Direktiv**

Enligt direktiven ska utredaren beskriva behovet av vidareutveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen.

#### **3.25.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

För de skogspolitiska produktions- och miljömålen finns, som konstaterats på flera andra platser i detta betänkande, delmål formulerade. De skogspolitiska miljömålen utgörs till stor del av de delmål som inryms under miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Det skogspolitiska produktionsmålet konkretiseras i de nationella sektorsmålen. Det här kapitlet handlar om behov av utveckling av mätinstrument för befintliga mål. Målen och målstrukturen behandlas i andra delar av detta betänkande.

När det gäller det skogspolitiska miljömålet så är min bedömning att det finns ett stort antal mätinstrument för uppföljning av dessa. I takt med att ny kunskap och nya erfarenheter växer fram finns det naturligtvis behov av att vidareutveckla dessa mätinstrument. I detta sammanhang vill jag dock betona att det är viktigt att de mätinstrument som utvecklas leder till en uppföljning som är jämförbar med nationella och internationella system. Samordning av de olika uppföljningssystemen ser jag också som en

viktig komponent eftersom risken för att medel utnyttjas ineffektivt är uppenbar om utvecklingen av mätinstrument för måluppfyllelse sker på flera olika håll. Målsättningen måste vara att skapa övervakningssystem som levererar kvalitetssäkrade resultat som kan jämföras mellan såväl nationella politikområden som regioner och länder. De bör dessutom ge mervärden genom att vara anpassade för flera olika ändamål samtidigt, såsom exempelvis beräkningar av tillstånd, trender, orsakssamband och scenarieanalyser. Som jag ser det så är lösningen att bygga vidare på det som finns och arbeta aktivt med kvalitetssäkring och harmonisering av resultat utifrån befintlig erfarenhet.

När det gäller det skogliga produktionsmålet så anser jag att de mätinstrument som finns är tillräckliga för att mäta måluppfyllelsen. Detta är sagt med utgångspunkt från de sektorsmål som finns formulerade i dag. Jag vill i det här sammanhanget betona att mitt uppdrag har varit att beskriva behovet av utveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen, inte att värdera eller kommentera målen i sig. Grunden för skogspolitiken, med två jämförbara mål, ligger fast. Jag vill dock poängtera att en förutsättning för att följa upp mål och utveckla mätinstrument för måluppfyllelsen är att de uppsatta målen är mätbara, något som först under de senaste åren varit fallet för målen i den skogliga målstrukturen. För såväl miljö- som produktionsmålen gäller naturligtvis att om målen ändras så påverkas behovet av mätinstrument för måluppfyllelsen.

### **3.26 EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning**

#### **3.26.1 Direktiven**

När den svenska skogspolitiken utvärderades av Skogsvårdsorganisationen i början av 2000-talet drogs slutsatsen att det var svårt att särskilja olika faktorer som hade påverkat skogspolitiken och dess utfall. Några av de faktorer som regeringen därför fann det nödvändigt att låta Skogsutredningen uppmärksamma ytterligare var betydelsen av EU-medlemskapet och EU:s utvidgning för den svenska skogspolitiken.

En annan fråga med anknytning till EU som omnämns i utredningens direktiv är formerna för finansieringen av statliga åtgär-

den inom ramen för skogspolitiken. Utredaren ska här särskilt beakta det hittills låga utnyttjandet av möjligheterna till medfinansiering från EU.

Skogsutredningen ska även beakta de förändringar av skogsnäringens villkor som har skett de senaste tio åren. En av de faktorer som nämns i det sammanhanget är den internationella skogspolitiken. Utredaren ska som en jämförelse också visa hur några olika länder med liknande förutsättningar som Sverige har hanterat avvägningen mellan olika intressen i skogspolitiken. Vidare ska riksdagens beslut om Sveriges politik för global utveckling beaktas.

**Mina förslag:**

- En strategisk handlingsplan för det fortsatta arbetet med internationella skogliga frågor bör utarbetas.
- Ett forum för förankring av skogliga EU-frågor och andra internationella skogsfrågor bör tillskapas vid Näringsdepartementet.

### 3.26.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Skog av allehanda slag finns över stora delar av jordklotet. På många håll i världen brukas dessa skogar och/eller fungerar som viktiga livsbetingelser för såväl människor som för oräkneliga arter av djur och växter. Skogar spelar också en viktig roll när det gäller att motverka miljöhot som den globala uppvärmningen och ökenutbredningen. Ett hållbart skogsbruk i kombination med varaktiga skyddsformer är nödvändigt för att världens skogar även i framtiden ska kunna fungera som grund för livskraftiga lokalsamhällen och som livsmiljö för hotade djur och växter.

Jag anser att Sverige som en stor skogsnation med höga ambitioner när det gäller hållbart brukande ska ha en tydlig och i internationella sammanhang närvarande röst. Den svenska skogspolitikens grundläggande förtjänster som exempelvis avreglering, miljöhänsyn på hela arealen och avsaknad av subventioner måste genom en tydlig närvaro från svenska offentliga representanter förmedlas inom EU:s olika institutioner och i andra internationella sammanhang.

Det intryck jag har fått under utredningens gång, och då kanske i synnerhet under det internationella symposium som utredningen arrangerade i Östersund hösten 2005, är emellertid att regeringens skogspolitiska röst har blivit svagare internationellt under senare år. Flera av symposiets medverkande med erfarenhet från internationellt skogspolitiskt arbete hävdade att höga förväntningar på tydliga svenska ståndpunkter numera ofta kommer på skam. En förklaring till detta är rimligen att Sverige sedan EU-inträdet i första hand agerar inom EU och att man sedan förlikar sig med den gemensamma EU-linjen i andra internationella sammanhang. Å andra sidan menar även aktörer inom EU att det svenska agerandet i skogspolitiska frågor är förvånansvärt beskedligt och otydligt. Frånvaron av en gemensam skogspolitik och en för tillfället avstannad fördragsprocess får inte tjäna som ursäkt för en passiv hållning. Sverige förväntas som en stor skogsnation – med rätta – ha en tydlig röst i frågor med skoglig anknytning både inom EU och i andra internationella sammanhang.

### **Tydligare ansvarsfördelning**

En tydlig svensk position på den skogliga internationella arenan måste grundas på ett tydligt mandat för den eller de som representerar Sverige. En klart utmejslad ansvarsfördelning mellan departementet och myndigheter är därvidlag nödvändigt. Mitt intryck är att denna ansvarsfördelning i dagsläget inte alltid fungerar tillfredsställande bl.a. som en följd av att frågor med skoglig anknytning hanteras av flera departement och myndigheter.

Min grundläggande inställning är att Sverige så långt som möjligt ska representeras av regeringstjänstemän i de europeiska processerna men att dessa gärna kan sekonderas från myndigheterna. Det är enligt min uppfattning inte godtagbart om de svenska representanterna av andra upplevs hålla en väl låg profil eller att den ståndpunkt man intar inte har en tydlig politisk förankring.

### **Strategisk handlingsplan stärker Sveriges position**

För att stärka Sveriges position föreslår jag att det utarbetas en brett förankrad och långsiktigt inriktad strategi för det svenska agerande i internationella sammanhang med skogliga kopplingar.

Regeringen angav i sin senaste skrivelse om skogspolitiken att man hade tagit första steget i att utveckla en strategi för sitt agerande på EU-området och att man hade för avsikt att intensifiera arbetet med EU-politiken på skogsområdet om en gemensam skogspolitik fortfarande var aktuell efter utvärderingen av EU:s skogsstrategi. Mot bakgrund av de internationella skogsfrågornas betydelse anser jag att detta arbete bör fullföljas även om diskussionerna om en gemensam skogspolitik på EU-nivå i dagsläget inte är så intensiv. Handlingsplanen bör, enligt min uppfattning, även omfatta andra internationella frågor med skoglig anknytning där det bedöms vara värdefullt med ett tydligt svenskt agerande vid sidan om EU.

### Intensifierad förankringsprocess

Utöver ovan föreslagna strategi föreslår jag att det tillskapas ett permanent forum vid Näringsdepartementet för diskussioner om internationella frågor med skogspolitiska kopplingar. Enligt min uppfattning sammanhänger det relativt tillbakadragna svenska agerandet i internationella sammanhang bl.a. med att det inte har funnits ett forum för nationell koordinering och förankring av svenska ståndpunkter att driva internationellt. Mitt intryck är att svenska offentliga aktörer och intresseorganisationer skulle vinna i internationell tydlighet och kraft genom att i möjligaste mån finna en gemensam linje i det internationella agerandet.

Jag är således positiv till de initiativ om en intensifierad nationell förankringsprocess som omnämndes i de s.k. branschsamtal som har genomförts mellan regeringen och representanter från skogsbranschen. Samtidigt vill jag poängtera att dessa samtal inte samlade en sådan uppsättning av skogliga intressenter att de kan anses ha givit förankringen den bredd jag förordar. Sammansättningen av det forum jag föreslår bör på ett bättre sätt avspegla den stora mängd intressen som finns knutna till skogen och dess brukande. Jag vill också understryka betydelsen av att det forum jag förordar ges en flexibel utformning i så måtto att invalda ledamöter ges tidsbegränsade mandat. Huvudsyftet med detta är att gruppen inte ska tillåtas stelna i sina former och att nya perspektiv fortlöpande ska ges möjlighet att komma till tals.

### **Förstärkning nödvändig**

Jag anser också att det behövs en förstärkning av den svenska representationen i internationella skogspolitiska sammanhang. Skogsstyrelsen har visserligen prioriterat upp det internationella arbetet och förstärkt sin nyligen inrättade internationella enhet men arbetet bör även ges en tydligare politisk styrning. Detta bör bl.a. ske genom att antalet tjänstemän vid Näringsdepartementet med kapacitet att agera i skogspolitiska frågor på den internationella nivån bör utökas. På detta sätt kan sådan närvaro, numerär och kontinuitet uppnås som förväntas av en stor skogsnation när betydelsefulla skogspolitiska frågor avhandlas i internationella fora. En förstärkning enligt ovan torde även kunna gagna möjligheterna att med bättre framförhållning samordna och förankra de skogspolitiska ståndpunkter som Sverige hävdar internationellt.

### **Politik för global utveckling**

Den svenska politiken för global utveckling ska, liksom skogspolitiken, genomsyras av principen om hållbar utveckling. Skogen och det hållbara skogsbrukets betydelsefulla roll i klimatsammanhang har en direkt koppling till det arbete som bedrivs inom ramen för den globala utvecklingspolitiken. Svenskt agerande i olika fora och sammanhang i syfte att främja ett hållbart brukande av skog har därmed stor betydelse för den globala utvecklingen.

Det har inte varit min uppgift att göra någon närmare analys av eller att utvärdera de delar av den globala utvecklingspolitiken som har skogliga förtecken. Utredningens kontakter med bl.a. representanter för Sida har dock givit mig intrycket att skogens och skogsbrukets roll under senare år har haft en mer undanskymd plats i det svenska biståndsarbetet än tidigare. Den typ av skogsplanteringsprojekt som förekom under slutet av 1900-talet är exempelvis numera ovanliga. En uppdatering av Sidas delvis inaktuella s.k. positionspapper på temat hållbart skogsbruk har inte heller prioriterats. Jag kan också konstatera att Sverige i det globala utvecklingsarbetet har valt att fokusera på urban utveckling vilket torde indikera att frågor med skoglig koppling har givits lägre prioritet.

Jag noterar emellertid också att Skogsstyrelsen i regleringsbrevet för år 2006 har fått ett tydligare uppdrag att aktivt bidra till



Sveriges politik för global utveckling, främst genom ett ökat samarbete med Sida och internationella organisationer som till exempel FAO. Något motsvarande uppdrag fanns inte i regleringsbrevet för år 2005. Detta förtydligande ökar, enligt min bedömning, sannolikheten för att Sida och Skogsstyrelsen i samverkan ska kunna flytta fram de svenska positionerna när det gäller biståndsinsatser med skogliga förtecken.

### Avvägningar i andra länder

Under arbetet med Skogsutredningen har jag bl.a. genom resor, det symposium som Skogsutredningen anordnade i Östersund hösten 2005 och utredningar som gjorts av ett antal svenska ambassader tagit del av hur skogliga avvägningar görs i ett antal andra länder. Dessa kontakter har resulterat i många tankar och uppslag som på olika sätt har gett återverkningar i detta betänkande.

I dessa jämförelser står det klart för mig att det som vi i vardagslag kallar den svenska modellen, dvs. att produktion och miljöhänsyn samt hänsyn till andra allmänna intressen går hand i hand på den absoluta huvuddelen av den svenska skogsmarksarealen, är en modell som är uppbyggd utifrån de unika förhållanden som råder här. Utöver de naturgivna förutsättningarna tänker jag då exempelvis på den höga kunskapsnivå som genomsyrar den svenska skogssektorn, den stora andelen privatägd mark, det stora antal nyttigheter som skogen traditionellt ger i det här landet och, inte minst, den svenska folksjäls starka skogliga anknytning som kommer till uttryck genom bl.a. allemansrätten.

Jag anser att vi har många skäl att fortsätta bygga på den svenska modellen. Om det behövs justeringar i regelverk och tolkningar får framtiden utvisa, men att överge detta koncept vore mig främmande.

### **3.27 Regional utvecklingspolitik och landsbygdsutveckling**

#### **3.27.1 Direktiven**

Av Skogsutredningens direktiv framgår det att skogspolitiken ska utvärderas i ett vidare samhällsperspektiv. Riksdagens beslut om en regional utvecklingspolitik med väl fungerande lokala arbetsmarknadsregioner ska därför beaktas.

#### **3.27.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Skogen och skogsbruket har stor betydelse för den svenska landsbygden och dess framtid. Jag har redan i det delbetänkande jag presenterade våren 2005 poängterat detta och även föreslagit skogliga åtgärder som bör kunna bli en del av det landsbygdsutvecklingsprogram (LBU) som ska gälla under perioden 2006–2013. När det svenska förslaget till program nu nyligen har överlämnats till Europeiska kommissionen för godkännande, kan jag konstatera att åtgärder med skogliga förtecken kommer att få ett större utrymme än under innevarande programperiod. Detta uppfattar jag följaktligen som positivt.

Regional utveckling som till någon del bygger på ett hållbart och livskraftigt brukande av den svenska skogen förutsätter dock mer än stöd inom ramen för LBU-programmet. I likhet med vad som tidigare har slagits fast i samband med utvärderingar av regionalpolitiska stöd vill jag betona att stöd av olika slag aldrig kan ersätta entreprenörskap, företagande och dynamik. Saknas grundläggande förutsättningar för utveckling och nyföretagande finns inte heller förutsättningar för en långsiktigt hållbar utveckling. Det har emellertid inte varit min uppgift att värdera det allmänna företagsklimatet i Sverige eller de förutsättningar för företagande som den statliga näringspolitiken skapar på den svenska landsbygden.

#### **Virkesproduktion grund för mångbruk**

Jag har tidigare i detta betänkande beskrivit vikten av att bibehålla svensk skogsindustris konkurrenskraft bl.a. för att kunna upprätthålla lönsamheten i skogsbruket och därigenom även bidra till utvecklingen på landsbygden. Ett lönsamt skogsbruk inriktat på

virkesproduktion lägger, enligt min uppfattning, även grunden för ett ökat mångbruk i den svenska skogen. Ett ökat kommersialiserande av skogens sociala värden i form av exempelvis naturturism är i det sammanhanget bara ett exempel som har framtiden för sig. Det uppdrag som Sveaskog har fått att ställa mark till förfogande för privata entreprenörer och därigenom nyttja statens mark bättre för att skapa arbetstillfällen i glesbygd ser jag i det sammanhanget som mycket positivt. Jag har tidigare i betänkandet även framhållit att lokal förvaltning av skyddade områden bör prövas i större utsträckning än idag. Detta stimulerar ett större lokalt engagemang i den svenska naturvårdspolitiken och ökar sannolikt förutsättningarna och intresset hos lokala entreprenörer att tillskapa turistprodukter av högt värde.

Goda exempel från dessa statliga markområden kommer, enligt min bedömning, även att kunna stimulera fram liknande initiativ på privat mark. Utvecklingen på detta område måste ske i balans mellan markägarens rättigheter och allemansrätten.

## 3.28 Forskning

### 3.28.1 Direktiven

I Skogsutredningens direktiv sägs att det, såväl ur ett näringspolitiskt perspektiv som utifrån en bedömning av skogspolitiken möjligheter att bidra till att miljömålen uppfylls vore värdefullt att kartlägga den hittillsvarande forskningens omfattning och inriktning, liksom att analysera dess betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten, och som underlag för utformningen av relevanta miljö kvalitetsmål. Enligt direktiven ska utredaren göra denna kartläggning och med den som grund lägga fram slutsatser för en framtida skogspolitik.

I direktiven anges också ett antal olika faktorer som påverkat skogspolitiken och som av det skälet ska analyseras. En av dessa är skogsforskningens villkor.

#### Mitt förslag:

- Skogsstyrelsen ges möjlighet att nyttja särskilda resurser för forsknings- och utredningsuppdrag i samband med oväntade och snabbt uppkomna situationer.

### 3.28.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

På flera ställen i detta betänkande pekar jag på forskningens viktiga roll för en fortsatt positiv utveckling för skogen och skogsbruket i Sverige. Med de ökade anspråken på skogen från flera olika håll är det uppenbart att kontinuerlig forskning och utveckling utgör en av hörnpelarna för att vi ska kunna nyttja de skogliga resurserna uthålligt.

#### Skoglig tvärvetenskap efterfrågas

Jag vill peka på några faktorer som jag bedömer påverkar forskningens roll i förhållande till skogen och skogsbruket.

För det första har jag noterat att man från flera håll efterlyser ett större inslag av tvärvetenskap för att tillmötesgå det faktum att skogen i dag förväntas tillgodose många olika intressen. När sociala värden, natur- och kulturmiljövärden och ekonomiska intressen ska tillgodoses så krävs det att flera olika forskningsdiscipliner kan samverka. Min uppfattning är att formerna för att initiera, genomföra och implementera forskningsprojekt av den här typen bör kunna utvecklas vidare.

För det andra har jag förstått att det faktum att ansvaret för skogen och skogsnäringen är spridd på så många olika departement i regeringskansliet leder till svårigheter att kombinera de olika aspekter som är kopplade till skogen, såväl inom regeringskansliet som i den omgivande skogssektorn. Detta gäller inte minst den skogliga forskningen där huvudaktören, SLU, ligger under Jordbruksdepartementet medan de skogsanknutna ämnesområden som sektorsuniversitetet forskar om huvudsakligen hanteras av närings- och miljödepartementet och deras myndigheter. Jag ser inte att det ligger inom ramen för mitt uppdrag att föreslå några ändringar därvidlag men kan notera att den splittrade departements-tillhörigheten är en fråga som ofta återkommer vid diskussioner i olika skogliga sammanhang.

#### Snabba medel för akut forskning

För det tredje har jag under utredningsarbetet stärkts i min uppfattning att svensk skogsforskning ligger långt fram inom många områden. Något som dock efterlyses från flera håll är medel för

forskning, kartläggning och dokumentation som finns att tillgå med kort varsel i samband med oväntade och snabbt uppkomna situationer. Ett sådant exempel är när stormen Gudrun drog in över södra Sverige i januari 2005. Vid sådana tillfällen är det alltför tidskrävande att gå via ansökningar till forskningsråd och andra finansierare för att få tillgång till nödvändiga resurser. Det finns ett behov att snabbt kunna sätta igång med kartläggning och studier. En del av detta kan naturligtvis ske genom omDispositionering av befintliga resurser men de exempel på oväntade och större katastrofer som avses ovan kan inte rimligen lösas genom omDispositionering. Jag föreslår därför att Skogsstyrelsen, vid oväntade händelser av större vikt, tillförs resurser för att kunna göra nödvändig dokumentation, uppföljning och forskning. Jag vill betona att det inte handlar om att Skogsstyrelsen ska bygga upp nya egna forskningsinstitutioner utan om behovet av att snabbt kunna göra nödvändiga insatser vid extrema händelser, exempelvis genom att upphandla extern kompetens.

### **Internationellt perspektiv krävs i skogsforskningen**

När det gäller den kartläggning av den skogliga forskningen som regeringen efterlyser i direktiven till Skogsutredningen så lutar jag mig här mot den arbete som Formas har genomfört inom ramen för Nationellt program för skogssektorsforskning 2000–2020. Jag delar SLU:s uppfattning att Formas kartläggning utgör en grund för fortsatta diskussioner om forskningen inom skog och skogsindustriella områden men att det finns utrymme för vissa kompletteringar. Jag vill särskilt peka på vikten av ett internationellt perspektiv i skogsforskningen mot bakgrund av att de skogliga frågorna internationaliseras allt mer och att Sveriges röst uppfattas som alltför svag internationellt. Det blev tydligt för mig vid det internationella symposium som Skogsutredningen arrangerade i Östersund i september 2005.

### **Effektstudie önskvärd**

Vad gäller att analysera forskningens betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten och som underlag för utformningen av relevanta miljö kvalitetsmål så har jag låtit Insti-

tutet för studier av utbildning och forskning (SISTER), belysa de mekanismer som påverkar detta komplexa växelspel. Jag har inte funnit det möjligt att, inom denna utrednings ram, utföra en effektstudie av det slag som skulle krävas för att fullödigt analysera de punkter som direktiven pekar på inom detta område. Jag kan däremot med stor kraft instämma i SISTER:s bedömning att det vore mycket värdefullt att genomföra en analys av det här slaget, inte minst mot bakgrund av det resonemang som jag för ovan om det allt större behovet av ett tvärvetenskapligt angreppssätt i den skogliga forskningen.

Sedan den nu rådande skogspolitiken infördes har tillgängliga medel med inriktning mot tillämpad skoglig forskning minskat. Detta har bl.a. inneburit att forskning med inriktning mot effektivisering och produktivitetshöjningar inom skogsbruket har reducerats. Mot bakgrund av den bild som har tecknas i utredningens underlag om ett ökat virkesbehov och behovet av effektiva naturvård anser jag att den tillämpade forskningens status bör höjas. Jag förutsätter att regeringen i kommande forskningspolitiska överväganden beaktar denna synpunkt.

## 4 Författningskommentarer

### Förslag till ändringar i skogsvårdslagen

#### 1 §

De övergripande målen för skogspolitiken ligger fast. Föreslagna förändringar syftar till att förtydliga paragrafen. Den första ändringen innebär att skogen ska ses som en förnybar resurs. Den andra ändringen betonar att skogen ska bidra till medborgarnas välfärd vilken bl.a. innefattar skogens betydelse för folkhälsa och rekreation.

De här föreslagna ändringarna i skogsvårdslagens portalparagraf har behandlats utförligt i avsnitt 3.1.

#### 2 §

Förslaget innebär att definitionen av skogsmark ändras i skogsvårdslagen. Den nya formuleringen utgår från om marken i fråga bär skog eller inte, i stället för som tidigare från hur produktiv marken är.

Enligt förslaget införs en definition av begreppet skog. Begreppet skog har tidigare inte varit definierat i denna lag. Produktiv skogsmark införs som nytt begrepp i andra stycket. Produktiv skogsmark definieras utifrån den aktuella markens förmåga att producera virke.

Begreppet skogliga impediment utgår och ersätts av begreppet lågproduktiv skogsmark. Även lågproduktiv skogsmark definieras utifrån den aktuella markens förmåga att producera virke.

Begreppen vedertagna bedömningsgrunder och i väsentlig utsträckning ska tolkas på samma sätt som tidigare.

## 14 a §

Nuvarande bestämmelse om innehav av en skogs- och miljöredovisning ersätts av en bestämmelse med krav på att det för varje brukningsenhet ska finnas en skogsbruksplan.

## 30 §

Förändringen i första stycket innebär att begreppen mark- och vattenvårdens intressen infogas. Förändringen syftar till att förtydliga att dessa intressen ska visas hänsyn vid skogens skötsel.

I andra stycket föreslås att begreppet skogliga impediment byts ut mot lågproduktiv skog. Detta är en följdändring till de ändringar som föreslås i 2 §.





# Statens offentliga utredningar 2006

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrollavgifter. Fi.
36. För studenterna ...  
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut ...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.

47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetslivets (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. S.
66. Hästtävlingar – på lika villkor. Jo.
67. Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. N.
68. Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. U.
69. Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. Fi.
70. Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. Ju.
71. Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. S.
72. Öppna möjligheter med alkohol. N.
73. Den segregerande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Ju.
74. En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. Fi.
75. Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. U.
76. Otillbörliga affärsmetoder. Jo.
77. Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. U.
78. Hälsa, vård och strukturell diskriminering. Ju.
79. Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Ju.
80. Patent och innovationer för tillväxt och välfärd. N.
81. Mervärdesskrog.
  - Del 1. Förslag och ställningstaganden.
  - Del 2. Utredningens underlag A.
  - Del 3. Utredningens underlag B, bilagor.
 N.

# Statens offentliga utredningar 2006

*Systematisk förteckning*

## **Justitiedepartementet**

- Omprövning av medborgarskap. [2]  
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]  
Ny häkteslag. [17]  
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]  
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]  
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.  
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]  
Är rättvisan rättvis?  
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]  
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]  
Utbildningens dilemma  
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]  
Jakten på makten. [46]  
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]  
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]  
Partierna nominerar.  
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]  
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]  
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]  
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]  
Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. [70].

- Den segregering integrationen.  
Om social sammanhållning och dess hinder. [73]  
Hälsa, vård och strukturell diskriminering. [78]  
Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. [79]

## **Utrikesdepartementet**

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]  
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]  
Internationella sanktioner. [41]  
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]  
Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]

## **Försvarsdepartementet**

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]  
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

## **Socialdepartementet**

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]  
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]  
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]  
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]

Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. [65]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. [71]

#### **Finansdepartementet**

---

Kontroll av varor vid inre gräns. [9]  
Spel i en föränderlig värld. [11]  
Tonnageskat. [20]  
Nya skatteregler för idrotten. [23]  
Nya upphandlingsregler 2. [28]  
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]  
Bidragsbrott. [48]  
En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. [50]  
Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. [55]  
Internationella kasinon i Sveige. En utvärdering. [64]  
Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. [69]  
En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. [74]

#### **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Skola & Samhälle. [1]  
Studieavgifter i högskolan. [7]  
Mångfald och räckvidd. [8]  
Ett förnyat programkontor. [10]  
Anställ unga! [31]  
Den professionella orkestermusiken i Sverige. [34]  
För studenterna...  
– om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. [36]  
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]  
Plats på scen. [42]  
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. [45]  
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. [51]  
Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. [68]  
Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. [75]

Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. [77]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Djurskydd vid hästavel. [13]  
Samernas sedvanemarkar. [14]  
Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. [58]  
Hästtävlingar – på lika villkor. [66]  
Otillbörliga affärsmetoder. [76]

#### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

---

Ett utvidgat miljöansvar. [39]  
Översyn av atomansvaret. [43]

#### **Näringsdepartementet**

---

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. [3]  
Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [4]  
Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. [5]  
Arbetslivsresurs.  
Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. [25]  
God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. [32]  
Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]  
Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. [44]  
Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. [62]  
Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. [67]  
Öppna möjligheter med alkohol. [72]  
Patent och innovationer för tillväxt och välfärd. [80]  
Mervärdesskatt.  
Del 1. Förslag och ställningstaganden.  
Del 2. Utredningens underlag A.  
Del 3. Utredningens underlag B, bilagor. [81]