

Mervärdesskog

Del 2

Utredningens underlag A

Slutbetänkande av Skogsutredningen 2004

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:81

Innehåll

1	Den svenska skogen	19
1.1	Skogen	19
1.2	Ägarna.....	19
1.3	Lagen.....	19
1.4	Skötseln	20
1.5	Produktionen	21
1.6	Hänsyn och skydd	21
1.7	Andra intressen	22
2	Svensk skogspolitik – historik och översikt	25
2.1	1903 års skogspolitiska beslut	25
2.2	1923 års skogspolitiska beslut	26
2.3	1948 års skogspolitiska beslut	27
2.4	1979 års skogspolitiska beslut	27
2.5	1993 års skogspolitiska beslut	29
2.6	Skogsvårdslagstiftningen – en introduktion	29
	2.6.1 Kort nutidshistorik.....	29
	2.6.2 SVL:s huvudsakliga innehåll.....	30
3	Tidigare utvärderingar gällande skogspolitik	35
3.1	SUS 1	35
3.2	SUS 2001	35
	3.2.1 Måluppfyllelse.....	36
	3.2.2 Svårmätbara mål.....	37

3.2.3	Skogsmarksbegreppet och bevarad handlingsfrihet	37
3.2.4	Begränsad kunskapen om miljön	38
3.2.5	Förändrade attityder	38
3.3	Regeringens skrivelse om skogspolitiken	38
4	Skogspolitikens mål	41
4.1	Direktiven	41
4.2	Skogspolitikens mål – en översikt	41
4.2.1	Två jämställda övergripande mål för skogspolitiken	41
4.2.2	Produktionsmålet	42
4.2.3	Miljömålet	42
4.2.4	Skogsvårdslagens portalparagraf	42
4.2.5	Miljökvalitetsmålen	42
4.2.6	De skogliga sektorsmålen	43
4.3	De skogliga sektorsmålen 1998–2003	43
4.4	De skogliga sektorsmålen 2004–2010	44
4.4.1	Förankrade och uppföljningsbara	44
4.4.2	Struktur med tre nivåer	45
4.4.3	Målbilden	45
4.4.4	Kortsiktiga mål	47
4.4.5	Svårigheter att formulera kortsiktiga mål	50
4.4.6	Sektorsmålen som ett nationellt skogsprogram?	51
4.4.7	Uppföljningar av sektorsmålen	51
4.5	Miljökvalitetsmålet Levande skogar	52
4.5.1	Generationsmålet	52
4.5.2	Fyra delmål	53
4.5.3	Nås miljökvalitetsmålet Levande skogar?	54
4.6	Några iakttagelser från delbetänkandet om de skogspolitiska målen	58
5	Målkonflikter	61
5.1	Direktiven	61
5.2	Skogspolitikens målstruktur – en kort översikt	61

5.3	Målkonflikter och konflikter mellan medel för att nå målen.....	61
5.4	Målkonflikter inom skogspolitiken	62
5.4.1	Mål om skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga	63
5.4.2	Föryngringar.....	63
5.4.3	Röjningar	63
5.4.4	Skog/vilt-balansen.....	64
5.4.5	Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark.	64
5.4.6	Död ved	64
5.4.7	Gammal skog, äldre lövrik skog och föryngringar med lövskog	65
5.4.8	Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning.....	65
5.4.9	Mark och vatten i balans	65
5.4.10	Skogsbilvägar över våtmarker.....	66
5.4.11	Skogsbruk – rennäring.....	66
5.4.12	Fornlämningar och värdefulla kulturlämningar	66
5.4.13	Rekreationsanpassat brukande av tätortsnära skogar.....	66
5.4.14	Sammanfattande bedömning.....	67
5.5	Målkonflikter mellan skogspolitiken och andra politikområden.....	67
5.6	Vad händer om produktionen ska öka?.....	68
6	Virkesförsörjning	69
6.1	Direktiven.....	69
6.2	Disposition.....	69
6.3	Svensk skogsindustri – en översikt	70
6.3.1	Viktig industrigren.....	70
6.3.2	Stor export.....	71
6.3.3	Kapitalintensiv industri.....	71
6.3.4	Den svenska skogsindustrins konkurrensfördelar	71
6.3.5	Ökat internationellt inflytande och polarisering	72
6.4	Den svenska skogsindustrins framtidsutsikter	72
6.4.1	”Skogsindustrin behövs”	72

6.4.2	Efterfrågan på skogsindustriella produkter.....	73
6.4.3	Var kommer produktionen att ske?.....	75
6.4.4	Råvarupriset som konkurrensfaktor.....	76
6.4.5	Andra kostnadsökningar.....	78
6.4.6	Sjunkande priser på skogsindustriella produkter.....	79
6.4.7	Kniptång och onda spiraler.....	80
6.5	Virkesförsörjningen och industrins framtid.....	81
6.5.1	Skogspolitiken och skogsindustrins råvaruförsörjning.....	81
6.5.2	Produktivitetens utvecklingen och skogsbrukskostnaderna.....	82
6.5.3	Virkesbalansens utveckling.....	82
6.5.4	Skogsstyrelsens bedömning av den långsiktiga avverkningsnivån.....	84
6.5.5	Virkesimportens roll.....	86
6.5.6	Bioenergianvändningen och virkesbalansen.....	87
6.5.7	Stormen Gudrun och industrins virkesförsörjning.....	88
6.6	Returfiberns roll.....	89
6.7	Åtgärder för att förstärka virkesbalansen.....	89
6.7.1	Ökad virkesproduktion.....	90
6.8	Något om den finska skogssektorns framtidssyn.....	91
7	Skog, energi och klimat.....	93
7.1	Direktiven.....	93
7.2	Disposition.....	93
7.3	Vad händer med klimatet?.....	94
7.4	Klimatförändringarnas effekter på den svenska skogen och skogsbruket.....	95
7.4.1	Effekterna svåra att förutspå.....	95
7.4.2	Ökad tillväxt men fler väderberoende skador.....	95
7.4.3	Svampar, bakterier och andra skadegörare.....	96
7.4.4	Andra trädslag.....	96
7.4.5	Mer skog i fjällen.....	97
7.4.6	Klimat- och sårbarhetsutredningen.....	97

7.5	Klimatpolitikens mål.....	98
7.5.1	Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet	98
7.6	Klimatpolitikens medel.....	99
7.6.1	Den svenska klimatstrategin	99
7.6.2	Koldioxidskatten.....	99
7.6.3	Elcertifikat	100
7.6.4	Handel med utsläppsrätter	101
7.6.5	Andra styrmedel.....	101
7.6.6	Bidrag i Finland	101
7.7	Styrmedlens effekter på skogssektorn.....	102
7.7.1	Ökad konkurrens om råvaran	102
7.7.2	Branschsamtalet och styrmedlens effekter	103
7.8	Biobränslen i Sverige.....	104
7.8.1	Uppvärmning dominerar	104
7.8.2	Skogsindustrin producerar och konsumerar bioenergi	105
7.8.3	Biodrivmedel	106
7.8.4	Skogen är den viktigaste biobränslekällan	106
7.8.5	Trädbränslen och miljön.....	106
7.9	Biobränslen i framtiden	107
7.9.1	Några bedömningar	107
7.9.2	Kommissionen mot oljeberoende	108
7.9.3	Fossila drivmedel svåra att ersätta.....	111
7.9.4	Framtida trädbränslepotential	112
7.10	Skogen som kolsänka och som källa för utsläpp av växthusgaser	118
7.10.1	Kyotoavtalet och sänkor.....	119
7.10.2	Kolsänkor och målkonflikter	120
7.11	Skogen och skogsbrukets påverkan på klimatet	121
7.11.1	Dikning	121
7.11.2	Gödsling	122
7.12	Forskning kring skogens roll i klimatsammanhang.....	123
7.12.1	Forskningsprogrammet Kolbalanser	123
7.12.2	Forskningsprogrammet Biobränslen och miljön ...	125

7.12.3	Etanolproduktion från skogsråvara - ett program för utveckling av etanol som drivmedel...	126
7.12.4	LUSTRA	126
7.12.5	Satsningar på bioenergiforskning	127
7.13	Konsekvenser av helträdsutnyttjande	128
7.14	EU:s klimat- och energipolitik	129
7.14.1	Grönbok om energi	129
7.14.2	Handlingsplan för biomassa	130
7.15	Den nationella träbyggnadsstrategin	131
8	Ökad virkesproduktion	133
8.1	Direktiven	133
8.2	Regeringens skrivelse	133
8.3	Krav på ökad virkesproduktion	133
8.4	Olika nivåer av produktionsökning	135
8.4.1	Virkesproduktion enligt lagnivån	135
8.4.2	Virkesproduktion i nivå med de skogspolitiska ambitionerna	136
8.4.3	Produktionsökning inom ramen för nuvarande lagstiftning och politik	136
8.4.4	Ytterligare ökning av virkesproduktionen	137
8.5	Åtgärder för att öka produktionen av virke	138
8.5.1	Bättre föryngringar	139
8.5.2	Röjning	141
8.5.3	Gödslning	141
8.5.4	Dikning	144
8.5.5	Outnyttjad skogsmark	146
8.5.6	Minskade viltskador	149
8.5.7	Utländska träarter	149
8.5.8	Övriga produktionshöjande åtgärder	150
9	Former för skogens brukande	153
9.1	Direktiven	153

9.2	En tillbakablick.....	153
9.2.1	Skogsvård och skogsskötsel under 1990-talet.....	154
9.3	Variationer i formerna för brukandet	156
9.3.1	Regeringens skrivelse.....	157
9.3.2	Den skogspolitiska propositionen	157
9.3.3	De nationella skogliga sektorsmålen.....	158
9.4	Alternativa skogsbruksmetoder	159
9.5	Skogsvårdslagen om former för brukande	161
9.6	Kontinuitetsskogar och kontinuitetsskogsbruk	165
9.7	Forskning om nya metoder.....	167
10	Röjning	171
10.1	Direktiven.....	171
10.2	Röjning	171
10.3	Regeringen om röjning.....	172
10.4	Om röjning i SUS 2001	173
10.4.1	Röjningsplikten	176
10.5	Skogsstyrelsen om röjning	177
10.6	SLU om röjning	179
10.7	Skogforsk om röjning.....	182
11	Klöviltproblematiken	183
11.1	Direktiven.....	183
11.2	Klövilt tillgång och problem i den svenska skogen.....	183
11.2.1	Många älgar.....	183
11.2.2	...äter mycket skog.....	184
11.2.3	Försämrade virkesproduktion och lägre virkesvärde.....	185
11.2.4	...ett hot mot den biologiska mångfalden... ..	186
11.2.5	...och en trafikfara	187
11.2.6	Men älgen är också en tillgång!	187

11.2.7	Rådjur och annat klövvilt	187
11.3	Förvaltning av vilda däggdjur och fåglar	188
11.3.1	Den praktiska avvägningen	189
11.4	Skogsstyrelsens roll	189
11.4.1	Sektorsmål för skog/vilt-balansen	190
11.4.2	Inventeringar	190
11.4.3	Viltskador och skogsvårdslagen	191
11.5	Skötselåtgärder för att minska viltbetesskadorna.....	192
11.5.1	Högröjning och gödsling av kraftledningsgator.....	193
11.6	Problem med nuvarande älgförvaltning	193
11.6.1	Gemensamt förslag till nytt älgförvaltningssystem från skogsbruket och jägarna	194
11.6.2	Översyn av Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag	196
11.6.3	Pågående utredning om ett nytt älgförvaltningssystem.....	196
11.7	Halverad älgstam?	197
11.7.1	Rapporten kritiseras	198
11.8	Adaptiv förvaltning av vilt- och fiskpopulationer	198
11.9	Kort om älgförvaltning i Finland	199
11.9.1	Färre älgar i Finland	199
11.9.2	Klövviltförvaltning och älgskadeersättning	199
12	Utarmning av biologisk mångfald	201
12.1	Direktiv	201
12.2	Regeringen om utarmning av biologisk mångfald.....	201
12.3	Den skogspolitiska propositionen om utarmning av biologisk mångfald	202
12.4	Konventionen om biologisk mångfald.....	203
12.5	Biologisk mångfald i den svenska skogspolitiken	204
12.6	Miljömålsrådets uppföljning av miljö kvalitetsmålen	205
12.6.1	Miljö kvalitetsmålet Levande skogar	206

12.6.2	Ett rikt växt- och djurliv	207
12.7	ArtDatabanken och Centrum för biologisk mångfald	209
12.7.1	CBM och ArtDatabankens lägesbeskrivning till Skogsutredningen	209
12.7.2	ArtDatabanken om tillståndet för skogslevande arter	214
12.8	Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för hotade arter.....	217
12.9	Formas	218
12.10	Kunskap för biologisk mångfald	220
13	Skogens vatten.....	223
13.1	Direktiven	223
13.2	Vattnet i skogen – en ny utmaning	223
13.3	EU:s ramdirektiv för vatten.....	223
13.4	Mål och lagstiftning med betydelse för skogsbruk i anslutning till vattenmiljöer.....	224
13.5	Skogsstyrelsen om vattenmiljöer i skogen.....	225
	Vattenhänsyn i tidigare uppföljningar	225
13.5.1	Skogsbruket effekter på vattenmiljöer	226
13.5.2	Hur kan skogsbruket ta hänsyn till vattenmiljöer?	228
13.5.3	Skogsstyrelsens arbete med vattenfrågor.....	228
13.6	Problem i arbetet med skogslandskapets vatten... och några lösningar.....	230
13.6.1	Förändring av skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §)	230
13.6.2	Skyddsinstrument och stöd	231
13.6.3	Information och rådgivning.....	231
13.6.4	Bättre kunskapsunderlag.....	232
13.6.5	Nya arbetssätt	232
13.7	Skog för vatten	233

14 Olika former för skydd av skog	235
14.1 Direktiven	235
14.2 Statens skydd av skogsmark – kort nutidshistoria	235
14.2.1 Miljö kvalitetsmålet Levande skogar – delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark	235
14.3 Olika former för formellt skydd av skog.....	236
14.3.1 Nationalpark	236
14.3.2 Natur- och kulturresevat	237
14.3.3 Djur- och växtskyddsområden, naturminnen samt strandskyddsområden	238
14.3.4 Biotopskyddsområden	239
14.3.5 Naturvårdsavtal.....	240
14.3.6 Skogsstyrelsens resurser för biotopskydd och naturvårdsavtal.....	242
14.3.7 Natura 2000-områden	242
14.4 Nationell strategi för formellt skydd av skog.....	243
14.5 Pågående översyn av skyddsformerna för skog.....	243
14.6 Nya former för skydd av skogsmark	244
14.6.1 Avtal rekreation.....	244
14.6.2 Avtal kulturmiljövården.....	245
14.6.3 Kombinationsavtal.....	245
14.6.4 Avtal på fastighetsnivå	245
14.6.5 Arrenden	246
15 Frivilliga avsättningar	247
15.1 Direktiven	247
15.2 Frivilliga avsättningar – ursprung och definition	247
15.3 Miljövårdsberedningen om frivilliga avsättningar	248
15.3.1 Lägre naturvården än i resevat.....	249
15.3.2 Varaktigheten osäker.....	249
15.4 Frivilliga avsättningar som en del av miljö kvalitetsmålet Levande skogar	250
15.5 Frivilliga avsättningar och certifiering av skogsmark.....	251
15.5.1 FSC.....	251
15.5.2 PEFC.....	252

15.6	Frivilliga avsättningar i SUS 2001.....	252
15.6.1	Ojämn fördelning över landet.....	253
15.6.2	De frivilliga avsättningarnas påverkan på virkesförrådet	253
15.6.3	Den sammanfattande bedömningen i SUS 2001.....	254
15.7	Frivilliga avsättningar i regeringens skrivelse om skogspolitiken.....	254
15.8	Miljömålsrådets uppföljningar.....	255
15.8.1	Allvarlig utveckling.....	255
15.9	Den senaste miljömålspropositionen	256
15.9.1	Utvärdering av skogsbrukets frivilliga avsättningar m.m.....	256
15.10	Nationell strategi för skydd av skogsmark.....	257
15.10.1	Urval av områden.....	257
15.10.2	Risker med strategin	258
15.11	Skogsstyrelsens pågående arbete med att följa upp de frivilliga avsättningarna	259
15.11.1	Småskogsbruket	259
15.11.2	Storskogsbruket.....	259
15.11.3	Frivilliga avsättningar i Västra Götaland	260
15.11.4	Skogsstyrelsens nationella rapport om frivilliga avsättningar 2005.....	262
15.11.5	Studie av varaktigheten.....	263
15.12	Storskogsbrukets syn på frivilliga avsättningar	263
15.12.1	”Delmål 1 överträffas med god marginal”	264
15.12.2	Överlappning mellan reservat och frivilliga avsättningar	265
15.12.3	Stora ekonomiska konsekvenser.....	265
15.13	Mer ”formaliserad frivillighet”	266
16	Kulturmiljövärden i skogen.....	267
16.1	Direktiven.....	267
16.2	Kulturella värden i skogslandskapet.....	267

16.3	Kulturmiljö i skogspolitiken – en kort historik.....	268
16.4	Kulturmiljöfrågor i sektorsmålen	269
16.4.1	Sektorsmålen långsiktiga målbild	269
16.4.2	Kortsiktiga mål.....	269
16.5	Lagstiftningen och kulturmiljö i skogen.....	269
16.5.1	Lagen om kulturminnen	269
16.5.2	Skogsvårdslagen och kulturmiljöerna.....	271
16.5.3	Miljöbalken.....	272
16.6	Skogsvårdsorganisationen och kulturmiljöfrågor.....	272
16.7	Rådgivning.....	272
16.7.1	Tillsyn enligt SVL	273
16.7.2	Kampanjen Kulturmiljövård i skogen.....	273
16.7.3	Skog och historia.....	273
16.7.4	NOKÅS.....	274
16.7.5	Projektet Kontinuitetsskogsbruk	274
16.7.6	Gröna skogsbruksplaner.....	275
16.7.7	Inventeringar.....	275
16.8	Riksantikvarieämbetets insatser för kulturmiljöfrågor i skogen.....	275
16.9	Nås målen för kulturmiljövården i skogen?	276
16.9.1	Uppföljning av Levande skogar delmål 3 om skydd för kulturmiljövården	277
16.10	Varför nås inte målen?.....	277
16.11	Stormen Gudrun och skogens kulturmiljöer	278
17	Skötsel av natur- och kulturmiljövården i skogen	279
17.1	Direktiven	279
17.2	Skogsutredningens uppdrag till Skogsstyrelsen.....	279
17.3	Varför skötsel av natur- och kulturbetingade värden?	279
17.4	Skötsel för bevarande av natur- och kulturmiljövården ...	280
17.5	Skötsel av formellt skyddad skog	281
17.5.1	Naturresevat	281
17.5.2	Biotopskyddsområden och naturvårdsavtal	282

17.6	Skötsel av frivilligt avsatta områden.....	285
17.6.1	Storskogsbrukets frivilliga avsättningar	285
17.6.2	Småskogsbrukets frivilliga avsättningar	286
17.7	Kostnader och finansiering av skötseln	287
17.7.1	Biotopskyddsområden, områden som omfattas av naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar	287
17.7.2	Finansiering av skötseln	288
17.8	Förändringsbehov enligt Skogsstyrelsen	289
17.9	Skötsel av kulturmiljövärden	290
17.9.1	Finansiering av kulturmiljöskötsel	290
17.9.2	Skogsnäringen och skötseln av kulturmiljövärden	291
17.9.3	Kostnader för skötsel av skogens kulturmiljövärden	291
18	Generell hänsyn	293
18.1	Direktiven	293
18.2	Generell hänsyn i skogsbruket	293
18.3	Regeringen om miljöhänsyn	294
18.4	Om miljöhänsyn i SUS 2001	294
18.5	Sektorsmål om miljöhänsyn	295
18.6	Skogsstyrelsen om miljöhänsyn	295
18.6.1	Skogsstyrelsens uppföljning av miljöhänsyn	296
18.6.2	Lågsiktiga verksamhetsmål om generell hänsyn	299
18.6.3	Miljöhänsyn vid röjning och gallring	301
19	Skogens sociala värden	303
19.1	Direktiven	303
19.2	Skogens sociala värden – något om begreppets innebörd	303
19.2.1	Socialt hållbart skogsbruk	304

19.3	Svenskarna och skogen.....	304
19.3.1	Livskvalitet och skogsbesök.....	304
19.3.2	Skogens roll för folkhälsan viktig.....	305
19.3.3	Många vistas i skogen varje vecka.....	305
19.3.4	Svamp och bär.....	306
19.3.5	Vilken skog är det som nyttjas?.....	306
19.3.6	Inte så ofta och kortare tid i skogen.....	307
19.4	Skogens sociala värden i en skogspolitisk återblick.....	307
19.4.1	SUS 2001.....	307
19.4.2	2002 års skrivelse En samlad naturvårdspolitik....	308
19.5	Skogens sociala värden i dagens skogspolitik.....	309
19.5.1	Skogspolitikens miljömål och Levande skogar	309
19.5.2	De skogliga sektorsmålen.....	309
19.5.3	Miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.....	311
19.5.4	Regeringens skrivelse om skogspolitiken.....	311
19.5.5	Satsning på besöksnäringen.....	313
19.6	Skogsvårdslagen och andra rättsliga styrmedel.....	314
19.6.1	Rekreationsanpassad skötsel och skogsvårdslagen.....	315
19.6.2	Allemansrätten, miljöbalken och PBL.....	316
19.6.3	Avtal för att värna skogens sociala värden.....	317
19.6.4	Strategin för formellt skydd av skogsmark.....	318
19.7	Skogsstyrelsens arbete med skogens sociala värden.....	318
19.7.1	Uppdrag att se över skogens sociala värden.....	318
19.7.2	Myndighetens instruktion och regleringsbrev.....	319
19.7.3	Myndighetens verksamhetsmål.....	320
19.7.4	Myndighetens årsredovisningar.....	320
19.7.5	Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2007.....	321
19.7.6	Ytterligare ställningstagande från Skogsstyrelsen om skogens sociala värden.....	322
19.8	Flera aktörer arbetar med skogens sociala värden.....	322
19.8.1	Kommunerna.....	322
19.8.2	Naturvårdsverket.....	323
19.8.3	Länsstyrelserna.....	323
19.8.4	Boverket.....	324
19.8.5	NUTEK och fd Turistdelegationen.....	324
19.8.6	Folkhälsopolitiken och Statens folkhälsoinstitut.....	324

19.9	Andra aktörer om sociala värden.....	325
19.9.1	Sveaskog AB.....	325
19.9.2	LRF Skogsägarna	326
19.9.3	Södra	327
19.9.4	FRISAM	328
19.9.5	Friluftsförbundet	328
19.9.6	Skogsindustrierna.....	328
19.10	Åtgärder för att främja nyttjandet och för att stärka de sociala värdenas ställning	329
19.10.1	Säkra tillgången på och rekreationskvaliteten i tätortsnära natur	329
19.10.2	Stimulera till sektorsövergripande samarbete ...	330
19.10.3	Anpassa skogarnas skötsel	330
19.10.4	Lär av andra länder	331
19.10.5	Öka kunskapen hos viktiga aktörer	332
19.10.6	Initiera folkligt deltagande	332
19.10.7	Förstärk kunskapen hos allmänheten.....	332
19.10.8	Främja mångbruk.....	333
19.10.9	Marknadsföring av skogens sociala värden.....	333
19.10.10	Stimulera landsbygdsutvecklingen.....	333
20	Miljö- och konsumentkrav	335
20.1	Direktiven	335
20.2	Regeringens skrivelse	335
20.3	Miljömålspropositionen.....	335
20.4	Miljöcertifiering av skogsbruk.....	336
20.4.1	Forest Stewardship Council (FSC)	337
20.4.2	Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (PEFC)	339
20.4.3	ArtDatabanken och CBM om certifiering av skogsbruk	341

Del 1 – Ställningstaganden och förslag m.m.

Missiv

Sammanfattning

Författningsförslag

- 1 Uppdraget
- 2 Mina övergripande reflektioner
- 3 Mina förslag, iakttagelser och ställningstagande
- 4 Författningskommentarer

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 näringens ansvar
- 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

1 Den svenska skogen

1.1 Skogen

Huvuddelen av den svenska skogen ingår i det barrskogsbälte som sträcker sig runt hela jordklotet på nordliga breddgrader. Av Sveriges totala landyta på 41 miljoner ha utgörs 22,9 miljoner ha av produktiv skogsmark.¹ Drygt 80 % av det totala virkesförrådet på 3,1 miljarder skogskubikmeter (m³sk) består av barrträd. Granen är vanligast med sina 42 % av virkesförrådet medan tallen står för 39 %, björken 11 % och de övriga lövträden för 6 % av virkesförrådet. Medelvirkesförrådet per ha är 128 m³sk.

1.2 Ägarna

Den svenska skogen ägs till 51 % av enskilda, privata skogsägare, 24 % av privata aktiebolag, 19 % av staten och övriga allmänna ägare och 6 % av övriga privata ägare. År 2000 fanns det 354 000 skogsägare och 239 000 skogsföretag. Av skogsägarna var 38 % kvinnor och andelen utboägda² skogsföretag var 34 %. Flertalet enskilda skogsägare försörjer sig huvudsakligen på andra inkomster än de från skogsbruket och skogen används antingen som komplement eller för att finansiera större utgifter. Varje år byter knappt 1 % av skogsfastigheterna ägare, vilket bidrar till att nya brukare kommer till.

1.3 Lagen

Sveriges första skogsvårdslag infördes 1904. Det huvudsakliga syftet med den lagen var att säkerställa återbeskogningen och

¹ Fakta i detta kapitel är, om inget annat anges, hämtade från Skogsstatistisk årsbok 2006.

² Ägaren bor i en annan kommun än den som skogsfastigheten är belägen i.

därmed den framtida tillgången på virke. Skogsvårdslagen har därefter skrivits om ett antal gånger men som en röd tråd genom samtliga versioner har återbeskogningsplikten och omsorgen om en långsiktig virkesförsörjning löpt.

Den lag som gäller i dag trädde i kraft den 1 januari 1994. I den jämföras ett skogligt produktionsmål med ett miljömål, i vilket även skogens sociala värden ingår.

Skogsvårdslagens första paragraf lyder:

Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

1.4 Skötseln

Praktiskt taget all skogsmark i Sverige är påverkad av människans brukande. I Sverige har människans liv alltid varit nära knutet till skogen och har genom historien försörjt befolkningen med föda, skydd, virke, ved, bete, upplevelser och, sedan industrialiseringen, råvara till främst sågverks- och massaindustrin.

Trakthyggesbruk är i dag det helt dominerande skogsbrukssättet i Sverige. Trakthyggesbruk innebär att skogen föryngringshuggs (slutavverkas), föryngras och sköts så att man får likåldriga eller någorlunda likåldriga träd över ett större område. Avverkningsform och föryngringssätt är starkt ihopkopplade. Avveckling av det gamla beståndet kan ske genom att avverka alla träd på en gång eller genom att ställa fröträd eller skärmar som utglesas successivt. Föryngring sker genom plantering, sådd, naturlig föryngring under fröträd eller under skärmar. Även kombinationer av olika metoder förekommer.³ Såväl kunskap och tradition som arbetsmetoder och teknik är huvudsakligen anpassade för trakthyggesbruk.

Som komplement till trakthyggesbruket bedrivs bl.a. olika former av s.k. kontinuerligt skogsbruk, vilket innebär att marken ständigt är täckt av ett trädskikt. Blädning är kanske det i dag vanligaste förekommande exemplet på ett sådant skogsbrukssätt. Blädning innebär att man med vissa intervaller tar ut den volymtillväxt som har ackumulerats mellan huggningstillfällena. I blädningsskogen kan således inte urskiljas olika utvecklingsfaser, t.ex. föryngringsfasen eller röjningsfasen.

³ www.svo.se/minskog

Vissa typer av skog kräver speciell skötsel som fjällnära skog, skärgårdsskog, skog på åkermark etc.

Under år 2003 avverkades 731 000 ha skog. Av dessa föryngringsavverkades 227 000 ha, 308 000 gallrades och 196 000 röjdes. Medelarealen på de föryngringsavverkningar som anmäldes under 2005 var 3,7 ha.

Under åren 2003–2005 föryngrades i medeltal 62 % av den avverkade arealen genom plantering och 34 % genom naturlig föryngring. Av dessa har 90 % respektive 79 % återväxter som bedöms uppfylla kraven enligt § 6 skogsvårdslagen. Under 2005 levererades 331 miljoner skogsplantor för användning i Sverige.

1.5 Produktionen

Sedan 1920-talet har virkesförrådet i Sveriges skogar ökat med mer än 60 %. I Götaland har virkesförrådet mer än fördubblats sedan början av 1900-talet. Den årliga tillväxten är i dag 106 miljoner m³sk per år medan avverkningen år 2005 låg på 98,3 miljoner m³fub.⁴ Under 2005 utgjordes 58 % av det avverkade virket av sågtimmer, 36 % av massaved och 6 % av brännved.

Efterfrågan på biobränslen från skogen ökar, bl.a. som svar på klimatproblematiken. Användningen av biobränsle ökade mellan 1980 och 2004 från 49 till 107 TWh och uppgår i dag till 17 % av den totala tillförda energin.

Skogsbruket och skogsindustrin sysselsatte 95 000 människor under 2005. Av dessa var 15 % kvinnor. Arbetstillfällena är spridda över landet och på många orter där de finns är skogsbruket och skogsindustrin de viktigaste arbetsgivarna.

Värdet av Sveriges totala export av skogs- och skogsindustriprodukter var 114 miljarder kronor under 2005, vilket utgjorde 12 % av den totala exportens värde.

1.6 Hänsyn och skydd

I den svenska skogen finns mellan 20 000 och 25 000 olika växt- och djurarter. Att behålla den biologiska mångfalden innebär bl.a. att dessa arter kan fortleva i livskraftiga bestånd. Den senaste

⁴ m³fub=kubikmeter fast under bark. För fullständig definition se Skogsstatistisk årsbok.

rödlistan, från 2005, omfattar 3 653 arter. Av dessa är omkring hälften (51 %) knutna till skog.

För att behålla den biologiska mångfalden i skogen tas dels generell naturhänsyn vid allt skogsbruk, dels undantas mark på olika sätt från produktionsskogbruk.

Den generella naturhänsynen innebär bl.a att hänsynskrävande biotoper, skogliga impediment, kantzoner mot sjöar och vattendrag, trädgrupper, äldre träd, lövträd, hålträd och död ved bevaras vid avverkning och andra skogliga åtgärder.

Utöver den generella hänsynen undantas skogsmark från virkesproduktion genom frivilliga avsättningar, naturvårdsavtal, biotopskydd, naturreservat och nationalparker.

Även om ett område är skyddat genom någon av dessa avsättningstyper är det inte säkert att området har ett fullständigt skydd mot exploatering av olika slag. I en del naturreservat får till exempel skogsbruk bedrivas i större eller mindre skala, i bland i syfte att upprätthålla en viss virkesproduktion, i bland för att främja de naturvärden som finns på platsen.

Nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden omfattar en landareal av 4,2 miljoner ha eller 10 % av den totala landytan. Ungefär hälften av denna areal utgörs av naturtypen skog. I dessa områden finns drygt 310 000 ha produktiv skogsmark nedanför fjällnära gränsen, dessutom är drygt 14 000 ha skogsmark skyddad genom biotopskydd och 16 000 ha skogsmark är avsatt genom naturvårdsavtal.

Nästan 56 000 s.k. nyckelbiotoper, motsvarande 179 000 ha, har registrerats av Skogsstyrelsen, varav merparten på småskogsbrukets marker. Av den registrerade nyckelbiotopsarealen utgörs 149 000 ha av produktiv skogsmark. Nyckelbiotoperna är identifierade genom den s.k. nyckelbiotopsinventeringen som är en nationell kartläggning av skogsmiljöer med mycket höga naturvärden.

1.7 Andra intressen

I uttrycket ”andra allmänna intressen” i skogsvårdslagens första paragraf inryms bl.a. skogens sociala värden, kulturmiljövärden, jakt och fiske samt rennäringen.

Till skogens sociala värden hör skogen som vistelseort för de som bor i dess närhet. Särskilt i glesbygden spelar jakt, fiske, bär-

och svampplockning m.m. stor roll för en meningsfull fritid. Just närheten till naturen är för många ett viktigt skäl till att bo kvar i glesbygden trots en vikande arbetsmarknad och ett minskande serviceutbud. Att regelbundet vistas i skogen har visat sig ha långsiktigt positiva effekter på fysiskt och psykiskt välbefinnande så skogen har dessutom betydelse i folkhälsoarbetet, inte minst i och nära tätorter. Naturturism är en växande verksamhet som ofta har skogen som bas.

Genom tiderna har människans brukande format skogen som kulturlandskap. Skogens kulturmiljövärden brukar delas in i fyra kategorier – de fasta fornlämningarna som skyddas enligt kulturminneslagen, de s.k. kulturmiljövärdena som behandlas i 30 § skogsvårdslagen, det immateriella kulturarvet som exempelvis ortsnamn och det biologiska kulturarvet som uppstått genom människans brukande av skogens resurser och som inte kan fortleva utan fortsatt brukande.

I Sverige finns cirka 300 000 jägare. Jakten är en viktig källa till rekreation och turism men har också stor betydelse för skogsvården och den biologiska mångfalden genom det höga betestryck som framförallt älg och rådjur utsätter vegetation och plantor för. Under jaktåret 2004/2005 sköts exempelvis 97 000 älgar, 148 000 rådjur och 91 000 skogs- och fältharar.

Renskötsel bedrivs i de fem nordligaste länen och skogsbrukets utformning är en viktig faktor för näringen. Stora delar av Norrlands inland är vinterbetesmark för renarna, där främst marklavar är huvudföda. Under flyttningen mellan sommar- och vinterbetesland är hänglavskogar viktiga uppehållsplatser. Under flyttningen kan exempelvis korsande skogsbilvägar ställa till problem på grund av att flocken sprids.

2 Svensk skogspolitik – historik och översikt

Den första delen av detta kapitel bygger på rapporten Skogspolitisk historia som ingick Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001).¹ Kapitlets första del utgörs av en komprimerad redovisning av några huvuddrag i de skogspolitiska beslut som fattats i Sverige under 1900-talet. I den senare delen ges en introduktion till den nu gällande skogsvårdslagstiftningen.

2.1 1903 års skogspolitiska beslut

Statsmakterna hade vid tillkomsten av 1903 års skogspolitik två mål. För det första skulle återväxtarbetet förbättras och öka i omfattning. För det andra skulle de nyinrättade skogsvårdsstyrelserna, med sitt förtroendeskapande arbetssätt, medverka till en ny och mer framåtsyftande syn på hushållningen med skogsresurserna. Båda dessa målsättningar uppfylldes under den period som politiken verkade.

Den nya skogsvårdslagen, som enligt riksdagens egen mening var svag, lade grunden för tillämpningen av andra medel, där upplysning och rådgivning från skogsvårdsstyrelsen sattes i främsta rummet. Skogsvårdsstyrelsen skulle också biträda skogsägaren med bidrag, tillhandahålla frö och plantor och övriga åtgärder som befanns lämpliga för att förbättra skogshushållningen. För att finansiera denna verksamhet beslutade riksdagen att skogsvårdsavgifter skulle tas ut.

I 1903 års lag ingick skyldighet att trygga återväxten efter utförd avverkning. Avverkning och markbehandling fick inte utföras så att återväxten äventyrades. Påföljden var avverkningsförbud samt att skogsvårdsstyrelsen i sista hand kunde utföra återväxtåtgärderna på

¹ Ekelund H. och Hamilton G, Skogspolitisk historia, rapport 8A-2001, Skogsstyrelsen 2001.

skogsägarens (avverkningsrättsinnehavarens) bekostnad. Om avverkningsförbud överträdades stipulerades böter och förverkande av det avverkade virket.

Skogsvårdslagen från 1903 gällde enskilt ägd skogsmark utom skogar belägna i Västerbottens och Norrbottens län, Särna socken i Dalarna samt på Gotland. I dessa områden rådde antingen utsyningsvång eller en dimensionslag. Dimensionslagen innebar att endast grövre träd fick avverkas.

2.2 1923 års skogspolitiska beslut

I juni 1911 tillsattes den s.k. skogslagstiftningskommittén. Kommitténs arbete kom emellertid att fördröjas genom det första världskriget. Under kriget ökade konkurrensen om virkesresurserna och därmed även trycket på ungskogen. Det ledde till att virkespriserna steg kraftigt. Följden blev en utbredd handel med dimensionsavverkningar av grövre skog och köp av hela fastigheter som genast i det närmaste kalhöggs av s.k. "skogsjobbare". Detta oroadе i hög grad såväl allmänheten, skogsvårdsstyrelserna som politikerna.

1923 års skogspolitiska beslut hade, mot den bakgrunden, framförallt tre mål:

- Att se till att återväxter kom till efter avverkningarna.
- Att skydda den yngre skogen från avverkningar som inte var ändamålsenliga för att föryngra skogen.
- Att "befrämja den enskilda skogshushållningen genom utbredande av kunskap i skogsskötsel".

Målet kring återväxterna uppfylldes inte. Omkring 1925 nådde skogsodlingsverksamheten en kulmen, men sedan avtog verksamheten högst påtagligt år efter år. Från 1927 rapporterade den nystartade riksskogstaxeringen om stora arealer med dåliga återväxter och restskogar. Trots goda ansatser med lagstiftning och statligt stöd förbättrades inte läget efter 1923 års skogspolitiska beslut.

Skyddet av den yngre skogen hade dock klarats av även om man fick skärpa upp paragrafen som hindrade spekulationer i fastigheter 1938. Stor betydelse för beståndsvården fick de brännvedsavverkningar som utfördes åren 1939–48 till följd av andra världskriget.

Målet rörande kunskapsuppbyggande kring skogsskötsel uppfylldes väl. Skogsvårdsstyrelsernas arbete med undervisning, engagemang i skoglig yrkesutbildning, upplysning och information kom att få allt större betydelse.

Läget var dock, till följd av de bristande återväxterna, ganska bekymmersamt när den nystartade Skogsstyrelsen började sin verksamhet 1941 med att göra en översyn av den dåvarande skogspolitiken. Översynen ledde så småningom fram till 1948 års skogspolitiska beslut.

2.3 1948 års skogspolitiska beslut

Den 1 jan 1949 trädde 1948 års skogsvårdslag i kraft. Sedan det förra större skogspolitiska beslutet togs 1923 hade mycket hänt som påverkat de svenska skogarna. Blädningsepoken hade satt tydliga spår. Krigsåren med avstängning av import av fossila bränslen hade lett till omfattande vedhuggningar. Det övergripande målet med 1948 års skogspolitiska beslut var att öka virkesproduktionen för att därmed säkra en industriell tillväxt.

Införandet av ett lönsamhetskriterium var en nyhet och kom att få betydelse bl.a. för de krav som ställdes på föryngringarna. Dessutom infördes ransoneringsregler för äldre skog för att undvika att ”större rubbningar” i avkastningens jämnhet uppstod. Man ville främja en jämn sysselsättning för den skogliga arbetskraften, trygga skogsindustrins råvarubehov och garantera viss jämnhet i avverkningen på de enskilda fastigheterna.

En annan nyhet var en bestämmelse som – om en större insektsjärjning som drabbat skogen eller om fara för detta förelåg – gav skogsstyrelsen rätt att besluta om nödvändiga åtgärder för att åtgärda skadorna. Statligt stöd hade en given plats i den nya skogspolitiken.

2.4 1979 års skogspolitiska beslut

Utgångspunkterna för 1979 års skogspolitik redovisas i regeringens proposition och speglas av följande citat:²

Industrins virkesbehov vid normalt utnyttjande av nu befintlig kapacitet har beräknats uppgå till 75 miljoner m³sk/år. Detta är något

² Prop. 1978/79:110.

mer än den årliga tillväxten i våra skogar. Virkesbehovet överstiger alltså numera den virkeskvantitet som det långsiktigt är möjligt att leverera med hittillstillämpade skogsbruksprogram. Samtidigt karaktäriseras virkestillgången av regional obalans och överskott på lövvirke.

Under senare år har motsättningar mellan naturvårdens och skogsbrukets intressen blivit alltmer vanliga. Några skäl till detta är att naturvårdens och allmänhetens medvetenhet om miljön har växt sig starkare, att kraven på högre produktivitet i skogsbruket har ökat och att vissa av de i skogsbruket använda skötsel- och avverkningsmetoderna har förändrats.

Detta var de två huvudproblem som den nya politiken skulle lösa. Det handlade dels om industrins virkesförsörjning, dels om avvägningen mellan virkesproduktion och naturvård. De brukningsmetoder som hade kommit till användning under 1960- och 1970-talen var inte miljömässigt uthålliga. Skogsutredningen avlämnade 1978 sitt slutbetänkande ”Skog för framtid”, som kom att ligga till grund för det som kom att kallas 1979 års skogspolitik.³

Den nya skogspolitikens mål framgår av 1§ 1979 års lag:

Skogsmark med dess skog skall genom lämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning. Vid skötseln skall hänsyn tas till naturvårdens och andra allmänna intressen.

Riksdagen ställde sig utan invändningar bakom detta mål. I några principiella avseenden skilde sig 1979 års skogsvårdslag från sin föregångare. För det första sköts produktionsaspekten i förg-runden. Kriteriet om ett tillfredsställande ekonomiskt utbyte utgick ur lagen. För det andra kom lagen att omfatta all skogsmark i Sverige, inklusive den som ägdes av staten och kyrkan. Sverige fick därmed för första gången en enda skogspolitiskt myndighet.

För att i framtiden nå det produktionsmål, som angavs till åtminstone 75 miljoner m³sk/år erfordrades insatser av olika slag. För detta krävdes en avsevärt bättre anläggning av ny skog och en utökad röjning av ungskog, där lövslyet skulle begränsas. I beslutet om en ny skogspolitik gavs skogsvårdslagen rollen som ett viktigt medel både när det gäller att uttrycka samhällets minimikrav, men också som ett verksamt medel att nå uppsatta delmål.

³ SOU 1978:6.

Ett annat medel som gavs stor betydelse i detta sistnämnda sammanhang var det statliga stödet. Vägbyggnad, skogsvård (särskilt i norra Sverige), restaurering av lågproducerande skog, dikning, översiktlig skogsinventering (ÖSI) och stöd till upprättande av skogsbruksplaner var viktiga stödområden.

Den nya lagen skulle vara ett effektivt instrument. En enhetlig tillämpning för alla ägarkategorier och hela landet eftersträvades. Även om naturvårdsbestämmelserna skärptes blev den produktionsinriktad. Det förelåg en stor uppslutning kring lagen. Detta gällde också i riksdagen, som tog sitt beslut i maj månad 1979. Lagen trädde i kraft 1 januari 1980.

2.5 1993 års skogspolitiska beslut

Den nu gällande skogsvårdslagen, med därtill knuten politik, trädde i kraft den 1 januari 1994. Nyheter i den lagen var bl.a. att miljö- och produktionsmål jämfördes samt att skogspolitiken avreglerades kraftigt och därmed gav större möjligheter till den enskilda skogsägaren att med frihet under ansvar bruka sin skog. En introduktion till den nu gällande lagen utgör återstoden av detta kapitel.

2.6 Skogsvårdslagstiftningen – en introduktion⁴

2.6.1 Kort nutidshistorik

I likhet med vad som skedde inom många andra politikområden innebar 1990-talets reformering av skogspolitiken bl.a. en omfattande avreglering. Tidigare detaljstyrning av virkesproduktionen ersattes av en modifierad skogsvårdslag av ramlagskaraktär där skogsägarna fick större utrymme att bruka skogen enligt eget gottfinnande. SVL blev vad man kunde beteckna en minimilag, då enbart uppfyllandet av dess krav inte är tillräckligt för att nå de skogspolitiska målen.⁵ Samtidigt ökade dock regleringen ifråga om miljöhänsyn och möjligheter att skydda skogen av miljöskäl.⁶ Allmänt kan dock sägas att flera grundläggande skogspolitiska

⁴ Avsnittet bygger på uppgifter från www.skogsstyrelsen.se.

⁵ Skogsstyrelsen, *Skogliga sektorsmål - förutsättningar och bakgrundsmaterial*, Rapport 11/2005.

⁶ Skogsstyrelsen, *Skogspolitiken i dag - en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket* (SUS 2001, Rapport 2001:8B).

principer har legat fast under lång tid. I regeringens proposition Uppföljning av skogspolitiken konstaterades att SVL inte hade ändrats i någon större utsträckning och att de förändringar som hade gjorts har skett med flera års mellanrum. Regeringen betonade även att stabilitet i förutsättningarna är viktigt för en verksamhet med så långa tidsperspektiv som skogsbruk och framhöll betydelsen av att denna stabilitet bibehålls.

2.6.2 SVL:s huvudsakliga innehåll

Skogspolitikens mål

Som nämns i kapitel 4 fångas skogspolitikens mål i SVL:s portalparagraf (1 §). Paragrafen har följande lydelse: *”Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen”*.

Paragrafen innehåller en av de grundläggande principerna för den nya skogspolitiken nämligen att produktions- och miljömål ska väga lika.

Skogsmarksbegreppet

I 2 § SVL definieras skogsmarksbegreppet och därmed även på vilken mark SVL ska tillämpas. Bestämmelsen slår fast att skogsmark är mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål eller sådan mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned. I berörd paragraf stadgas det även att mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad inte ska anses som skogsmark, om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Gränsen för vad som ska anses vara mark som är lämplig för virkesproduktion anges till en genomsnittlig virkesproducerande förmåga om minst en kubikmeter virke per ha. Mark som bär skog eller är lämpliga för att bära skog men som inte når över nämnda gräns utan produktionshöjande åtgärder klassas som skogliga impediment.

Anläggning av ny skog

En reglering som finns kvar i stort sett oförändrad sedan 1980-talet är kravet på anläggning av ny skog efter avverkning (5 §). SVL stadgar att skogsodling eller åtgärder för naturlig förnygring ska göras senast tredje året efter avverkningen. Beprövade metoder och för marken lämpliga trädslag ska användas i förnygringsarbetet. Vidare anges att nedlagd jordbruksmark ska beskogas senast tredje året efter nedläggningsåret. Undantag görs dock för områden med höga natur- eller kulturmiljövärden.

Trots ringa förändringar i återväxtskyldigheten innebar den nya skogspolitikerna att acceptansen för lövträd i återväxterna ökade.⁷

Avverkning av skog

I 10–14 §§ SVL regleras avverkning av skog. När det gäller gallring anges att denna måste främja skogens utveckling och att virkesförrådet efter gallring måste vara så stort att markens virkesproducerande förmåga utnyttjas. Vidare slås det fast att de kvarlämnade träden ska vara jämnt fördelade över arealen och att skador så långt som möjligt ska undvikas.

För s.k. förnygringsavverkning gäller särskilda regler för lägsta slutavverkningsålder. För barrdominerade bestånd varierar åldern mellan 45 och 100 år, beroende på produktionsförmågan.

Den skogspolitik som infördes år 1994 innebar att den s.k. röjningsplikten avskaffades liksom kravet på att utföra gallring.

Ransoneringsregler

I 11 § SVL anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att högst en viss andel av en brukningsenhets skogsmarksareal får avverkas under en viss period, i fråga om större skogsinnehav, för att främja en jämn åldersfördelning av skogen. Skogsstyrelsen har genom föreskrifter angivit att bestämmelsen ska tillämpas på brukningsenheter större än 50 ha. På dessa fastigheter får högst hälften av skogsmarken bestå av kalmark och skog som är yngre än 20 år. För brukningsenheter större än 1 000 ha gäller ytterligare regler.

⁷ SUS 2001, delrapport 8B.

Avverkningsanmälan och tillstånd

Föryngringsavverkning om minst 0,5 ha ska anmälas till skogsvårdsstyrelsen senast sex veckor i förväg (14 §). Föryngringsavverkning omfattar all avverkning utom gallring och röjning. Anmälan ska också göras om avverkning ska göras för att mark ska användas till annat än virkesproduktion. Detsamma gäller vid uttag av skogsbränsle, vid föryngring med utländska trädslag och vid skyddsdikning.

I Norrlands inland samt på Öland och Gotland krävs tillstånd för föryngringsavverkning. Tillstånd krävs även för föryngringsavverkning i ädellövskog.

Skogsskydd

Skogsmarkens ägare är ansvarig för att skog inte ska drabbas av insektsskador (29 § SVL). Sådana skador måste förebyggas genom att den mängd skadad skog som överstiger 5 m³sk inom ett ha tas om hand. Obarkat virke av tall och gran får inte lagras i skogen eller vid bilväg över sommaren.

Hänsyn till natur- och kulturmiljövärdensintressen m.m.

I 30 § SVL – den bestämmelse som brukar kallas hänsynsparagrafen – anges ett antal intressen till vilka skogsbruket ska visa hänsyn. Det framgår att den biologiska mångfalden i skogen måste bevaras samtidigt som kulturmiljön värnas och sociala aspekter beaktas. Hänsyn till dessa intressen ska bl.a. tas vid skötseln av skogen, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsmalningar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

En viktig begränsning är att kraven på hänsynen inte får vara så omfattande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Denna s.k. intrångsbegränsning har sitt ursprung i 2 kap. 18 § Regeringsformen där det framgår att enskildas egendom är tryggad i förhållande till krav från det allmänna eller någon annan enskild. Intrång utöver vad en markägare kan anses få tåla ska ersättas.

Hänsyn till rennäring

I 31 § SVL regleras krav på hänsyn till rennäringen. Innebörden är bl.a. att hyggens storlek och läge ska anpassas samt att hänsyn ska tas genom att trädsamlingar lämnas kvar på hyggen och mot impediment, t.ex. längs flyttleder.

Skogs- och miljöredovisning

Kravet på att skogsägare ska ha en skogsbruksplan avskaffades i samband med införandet av den nya skogspolitikerna. Däremot infördes år 1998 krav på s.k. skogs- och miljöredovisning (SMÖR). I 14 a § SVL anges att det för varje brukningsenhet ska finnas grundläggande uppgifter om avverkningsmöjligheter, behov av återväxtåtgärder samt områden av betydelse för natur- och kulturmiljövård.

3 Tidigare utvärderingar gällande skogspolitik

3.1 SUS 1¹

Den första mer omfattande utvärderingen av 1994 års skogspolitik genomfördes av dåvarande Skogsvårdsorganisationen (SVO) under 1997 och presenterades i januari 1998. Utvärderingen fick namnet SUS 1 och hade som primärt mål att utvärdera effekterna av den nya skogspolitiken.²

I SUS 1 betonades skogsägaren och andra skogliga aktörer på ett annat sätt än i tidigare utvärderingar. Ett skäl till detta var att politikens effekter på skogstillståndet inte bedömdes vara mätbara då för kort tid hade gått sedan införandet av den nya skogspolitiken. Aktörernas kunskaper och attityder förutsattes ha stor betydelse för förverkligandet av skogspolitiken. Även metodval och skogsskötselåtgärdernas utförande ägnades uppmärksamhet.

Måluppfyllelseanalysen i SUS 1 visade att varken produktions- eller miljömålet var uppfyllt. I denna analys uppmärksammades samma svårigheter som 1990 års skogspolitiska kommitté hade funnit, nämligen att målen, både de övergripande och de nedbrutna s.k. sektorsmålen, var otydliga. Svårigheterna att bestämma de skogspolitiska medlens effekter var därför stora i SUS 1. Det ansågs vara vanskligt att skilja effekterna av en stor mängd omvärldsfaktorer från effekterna av de skogspolitiska medlen.

3.2 SUS 2001

Under åren 2000-2001 genomförde SVO på nytt en omfattande utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001). Syftet med SUS 2001 var att beskriva effekterna av skogspolitiken och att jämföra nuläge

¹ Avsnittet bygger i huvudsak på den beskrivning av SUS 1 som finns i Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter* (SUS 2001).

² SUS 1 kallades ursprungligen bara SUS men kallas vanligen SUS 1 för att tydligare skilja den från efterföljande SUS 2001.

och utveckling med uppsatta mål (skogspolitiska mål, skogliga sektorsmål och beslutade miljökvalitetsmål). Liksom i SUS 1 drog man i SUS 2001 slutsatsen att det hade varit svårt att skilja effekterna av olika omvärldsfaktorer från effekterna av de skogspolitiska medlen.

3.2.1 Måluppfyllelse

Produktionsmålet

I SUS 2001 slogs det fast att om skogen fortsätter att skötas och nyttjas som under 1990-talet finns det ett utrymme att höja avverkningsnivån med ca 10 % på kort sikt och betydligt mer på lång sikt. Om kommande generationer ska ha samma avverkningsmöjligheter eller bättre, visade SUS 2001 dock att förbättringar i återväxt- och beståndsvårdsarbetet bör åstadkommas. Detta berodde på att återväxternas kvalitet inte nådde upp till lagens krav på mer än 75 % av arealen, vilket kommer att verka hämmande på virkesproduktionen. Även röjningsarealerna ansågs ligga på en för låg nivå för att möjliggöra en långsiktigt god virkesproduktion.

Miljömålet

SUS 2001 visade att flera positiva effekter hade uppnåtts på miljösidan och att detta var positivt för framtiden. De frivilliga avsättningarna var redan i nivå med målnivån och miljöhänsynen i skogsbruket hade förbättrats betydligt sedan början av 1990-talet. På minussidan noterades att flertalet nyckelbiotoper ännu inte var kartlagda, vilket kunde innebära att värdefulla objekt avverkas av misstag. Skötselkrävande biotoper ansågs inte heller få den vård som krävs för att natur- och kulturvärdena ska bevaras och förstärkas.

Vidare konstaterades det att landets äldre skogar är mer virkesrika och tätare än i ett naturtillstånd, vilket bedömdes kunna vara negativt för vissa delar av den biologiska mångfalden och för rekreation och friluftsliv.

Fornlämningar skadades enligt SUS 2001 i betydande utsträckning och så länge det saknas ett bra digitalt kartmaterial över fornlämningarna ansågs det inte vara realistiskt att tro att skadorna skulle upphöra.

3.2.2 Svärmätbara mål

I SUS 2001 konstaterades det bl.a. att då gällande skogspolitiska sektorsmål var av det mer visionära slaget och att de behövde göras mer konkreta för att möjliggöra kvalificerade uppföljningar och utvärderingar. Vidare framhölls vikten av att det inom skogssektorn finns en levande diskussion om vilka företeelser eller målområden som det är viktigast att jobba vidare med. Konkretiseringarna av dessa diskussioner kan sedan vara uttalade tidsatta sektorsmål, som bör följas upp, men också revideras när man finner skäl till detta. Denna iakttagelse låg bl.a. till grund för det arbete som inleddes år 2002 med att utforma en ny uppsättning skogspolitiska sektorsmål för perioden 2004-2010.

I SUS 2001 konstaterade Skogsstyrelsen att det i vissa fall fanns en bristande överensstämmelse mellan skogspolitikens mål och tillgängliga medel hos SVO. Detta gällde i fallet med skador på skog orsakade av vilt samt beträffande skogens sociala värden.

Skogsstyrelsen pekade i SUS 2001 också på att andemeningen med 1993 års skogspolitik var en större frihet men också ett större eget ansvar för skogsägarna. De skogspolitiska målen skulle framförallt nås genom kompetenshöjning och kunskapsuppbyggnad. Myndigheten konstaterade att det av statsmakterna ökade kravet på SVO som kunskapsförmedlare inte hade resulterat i motsvarande tilldelning av medel.

3.2.3 Skogsmarksbegreppet och bevarad handlingsfrihet

I SUS 2001 gjordes också en del reflektioner kring skogsmarksbegreppet. Skogsstyrelsen konstaterade bl.a. att det saknas begrepp för skogsmark som används för naturvårdsändamål vilket ansågs förorsaka problem när man vill beskriva användningen av mark med skog. Vidare noterades brister när det gäller begrepp och definitioner för ägoslag med anknytning till skog. Skogsstyrelsens slutsats var därför att det behövdes en översyn av begreppen skog, skogsmark och produktiv skogsmark.

Skogsstyrelsen konstaterade vidare att ur ett historiskt perspektiv har virkesanvändningen fortlöpande förändrats. Skogsstyrelsen betonade därför att framtida handlingsfrihet är av stort värde. Myndigheten underströk också vikten av att skogsbruket inte får

läsa fast sig vid specifika skötselsystem härledda ur dagens industriella efterfrågebild.

3.2.4 Begränsad kunskapen om miljön

I SUS 2001 framhölls att kunskapen var begränsad om hur den biologiska mångfalden förändras genom olika skogsbruksåtgärder. Kunskaperna kring vilka arter som har förmåga att återkomma i skogen när deras livsvillkor återskapas och restaureras ansågs vara dåliga. Kunskapsläget ansågs inte vara tillräckligt för att kunna göra en djupare analys av olika måluppfyllelser kring bevarandet av den biologiska mångfalden.

Stora behov ansågs också finnas när det gäller att utveckla biotopanpassade skogsbruksmetoder för känsliga ståndorter.

3.2.5 Förändrade attityder

I SUS 2001 slogs det fast att synen på skogsbruket har förändrats påtagligt i skogsbrukets egna led under den senaste femtioårsperioden. Ekologisk forskning, Riokonferensen, 1993 års skogspolitik och certifieringsarbetet ansågs vara mer sentida händelser som hade bidragit till att misstron mellan skogsbrukets och naturvårdens företrädare minskat.

Samtidigt konstaterades det att skogen som plats för naturupplevelser har fått ökad vikt. Den tätortsnära skogen och dess utformning och funktion ansågs öka i betydelse.

Vidare noterade Skogsstyrelsen att privata skogsägare minskar banden till skogsbrukandet. Iakttagelsen var något förenklat att den privata skogsägaren bor längre från skogen, delar den med fler ägare och att inkomsten från skogen har liten betydelse för familjeekonomin även om den betraktas som viktig.

3.3 Regeringens skrivelse om skogspolitiken

I december 2003 överlämnade regeringen en skrivelse om skogspolitiken till riksdagen.³ Denna baserades bl.a. på de iakttagelser som hade gjorts i SUS 2001. Regeringens övergripande slutsats var

³ Skr. 2003/04:39.

att den ambition som kommer till uttryck genom skogspolitikens produktions- respektive miljömål bör ligga fast. Skrivelsens närmare innehåll refereras på flera ställen i detta betänkande.

4 Skogspolitikens mål

4.1 Direktiven

I direktiven till Skogsutredningen anger regeringen att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken har uppfyllts under de dryga tio år som den har tillämpats. Utredaren ska bedöma hur väl produktions- och miljömålen har uppfyllts.

I direktiven anges vidare att utgångspunkten för utvärderingen ska vara att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast, däribland skogspolitikens två jämställda mål, ett produktions- och ett miljömål.

4.2 Skogspolitikens mål – en översikt

I detta avsnitt ges en orienterande översikt över den skogspolitiska målstrukturen. I därefter följande avsnitt beskrivs de olika målen närmare samt i vilken utsträckning dessa är möjliga att nå inom utsatt tid.

4.2.1 Två jämställda övergripande mål för skogspolitiken

I det skogspolitiska beslutet från 1993 angav riksdagen övergripande mål för skogsbruket.¹ Smärre justeringar gjorde av målen gjordes 1998.² Miljöpolitiska beslut med både övergripande och detaljerade mål med koppling till skogen och dess brukande fattades 1998, 2001 och 2005.³

De övergripande målen i det skogspolitiska beslutet består av ett produktionsmål och ett miljömål som är jämställda.

¹ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15.

² Prop. 1997/98:158.

³ Prop. 1997/98:145, prop. 2000/01:130 och prop. 2004/05:150.

4.2.2 Produktionsmålet

Skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt hög avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användning av vad skogen producerar.

4.2.3 Miljömålet

Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.

4.2.4 Skogsvårdslagens portalparagraf

De skogspolitiska målen kommer även till uttryck i skogsvårdslagens portalparagraf (1 §) på följande sätt:

Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

4.2.5 Miljökvalitetsmålen

I propositionen Svenska miljömål – miljöpolitik för ett hållbart Sverige föreslog regeringen femton miljökvalitetsmål. Förslaget antogs av riksdagen i april 1999.⁴ Miljökvalitetsmålet Levande skogar ingår bland dessa mål.⁵ Till detta kommer det övergripande målet om en hållbar utveckling som är vägledande för statens politik inom alla områden. Skogspolitikens innehåll ska dessutom samordnas med andra politikområden.

Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet för Miljökvalitetsmålet Levande skogar. Myndighetens särskilda sektorsansvar och skogssektorns allmänna sektorsansvar innebär även att andra miljökvalitetsmål ska beaktas. Bland de mål som på olika sätt har skoglig

⁴ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6. En närmare beskrivning av miljömålen syfte och tillkomst finns i Skogsutredningens delbetänkande (SOU 2005:39).

⁵ Ett sextonde miljökvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv, tillkom hösten 2005.

anknytning märks Myllrande våtmarker, Levande sjöar och vattendrag, Bara naturlig försurning, Begränsad klimatpåverkan och det under 2005 av riksdagen beslutade Ett rikt växt- och djurliv.

4.2.6 De skogliga sektorsmålen

I och med 1993 års skogspolitiska beslut, fick skogssektorn och myndigheterna, som nämns ovan, ett gemensamt stärkt sektorsansvar. Regering och riksdag avstod från att sätta upp detaljerade mål för skogspolitiken. I stället uppdrogs åt Skogsstyrelsen att ta fram s.k. sektorsmål där politikens innebörd skulle klargöras. Genom sektorsmålen uttolkar Skogsstyrelsen, i samråd med övriga skogliga intressenter, den rådande skogspolitiken och delar av miljöpolitiken, i huvudsak miljö kvalitetsmålet Levande skogar.

4.3 De skogliga sektorsmålen 1998–2003

Skogspolitiska sektorsmål togs fram första gången 1994/95 och därefter även 1998. Målen som trädde i kraft 1998 avsågs gälla till och med utgången av 2003. I SVO:s utvärdering av skogspolitiken, SUS 2001, listas målen och prognoser för måluppfyllelsen. I mars 2005 utförde Skogsstyrelsen, på Skogsutredningens uppdrag, en kompletterande uppföljning av de nationella sektorsmålen.⁶ I utvärderingen säger Skogsstyrelsen att flera av sektorsmålen var mer eller mindre omöjliga att nå, i den meningen att måluppfyllelsen krävde att alla förnygringar skulle vara godkända, all naturlig förnygring skulle tillämpas på lämplig mark osv. Andra mål var i stället väl lätta att uppnå eftersom de bara föreskrev att någon viss parameter skulle ha ökat utan att ange hur mycket.

I syfte att ytterligare konkretisera de nationella målen inleddes 1998 en process med att formulera regionala sektorsmål. Enligt uppgifter från Skogsstyrelsen förde 1998–2003 års regionala mål emellertid en något undanskymd tillvaro, såväl hos myndigheterna som hos intressenterna.⁷

⁶ Skogsstyrelsen, *Uppdaterad uppföljning av de nationella sektorsmålen från 1998 till 2003*, mars 2005.

⁷ Muntlig information, Skogsstyrelsen, april 2005.

4.4 De skogliga sektorsmålen 2004–2010

För att utforma skogliga sektorsmål på nationell nivå för perioden 2004–2010 bjöd Skogsstyrelsen, i oktober 2002, in representanter för de skogliga intressenterna att delta i arbetet genom medverkan i ett nationellt sektorsråd. Sektorsrådet är formellt ett rådgivande organ till Skogsstyrelsens generaldirektör. I det nationella sektorsrådet ingår representanter för skogsnäring, ideella organisationer, forskningsorganisationer, fackliga organisationer och myndigheter.⁸ Skogsstyrelsens syfte med beredningen av sektorsmålen i det brett sammansatta sektorsrådet var att ge målen en tydlig förankring bland de skogliga intressenterna. Formellt är sektorsmålen dock Skogsstyrelsens uttolkning av skogspolitiken samt delar av miljöpolitiken.⁹ I direktiven för arbetet med att ta fram skogliga sektorsmål för åren 2004–2010 angav Skogsstyrelsen att sektorsmålen ska konkretisera skogspolitiken och relevanta delar av miljöpolitiken. I arbetet med att ta fram sektorsmålen ingår dessutom att lägga grunden för att de ska bli accepterade och använda. Sektorsmålen ska innefatta produktions-, miljö-, kultur-, miljö- och sociala aspekter.

De nya sektorsmålen skulle ha gällt fr.o.m. 2004. Arbetet i Skogsstyrelsens nationella sektorsråd för skogliga frågor försenades dock och målen beslutades av Skogsstyrelsen först i mars 2005.

4.4.1 Förankrade och uppföljningsbara

Enligt Skogsstyrelsen är de huvudsakliga skillnaderna mellan 2004–2010 års sektorsmål och de tidigare att de nya målen är processade i en bredare intressentkrets och att de därmed kan antas vara bättre förankrade än de tidigare. De nya målen ska, i enlighet med direktiven, ”så långt möjligt vara kvantitativa och uppföljningsbara”, medan de tidigare var kvalitativa och därmed svåra att följa upp.

Sektorsmålen syftar till att tydliggöra skogspolitiken såväl inom den skogliga myndigheten som i hela den skogliga sektorn.

⁸ I det nationella sektorsrådet har Friluftsförbundet, LRF skogsägarna, Naturskyddsförbundet, Naturvårdsverket, Norra Skogsägarna, Riksantikvarieämbetet, Sametinget, Skogs- och träfacket, Skogsindustrierna, Holmen skog AB, Sveaskog AB, SLU, Skogforsk, Svenska Jägareförbundet, Sveriges Hembygdsförbund och Världsnaturfonden varit representerade.

⁹ Skogsstyrelsen, *Direktiv 2002-11-28 2* (5).

Sammantaget skulle detta förbättra förutsättningarna för att de övergripande skogspolitiska målen uppfylls. En annan förhoppning från Skogsstyrelsens sida är att en tydligare uppföljning också kan leda till att de skogliga målen, och därmed skogspolitiken, blir tydligare för allmänheten.¹⁰

4.4.2 Struktur med tre nivåer

Sektorsmålen för perioden 2004–2010 bygger på de jämställda produktions- och miljömålen i skogspolitiken samt miljökvalitetsmålet Levande skogar. Målen är hierarkiskt ordnade i samma struktur som den föregående uppsättningen sektorsmål dvs. i övergripande mål, målbilder och kortsiktiga mål.¹¹

- *Övergripande mål* består av de av regering och riksdag beslutade målen i det skogspolitiska beslutet från 1993 samt av miljökvalitetsmålet Levande skogar.
- *Långsiktig målbild*, utgör en uttolkning och förtydligande av de övergripande målen, fortfarande i generella ordalag. Målbilden syftar till att måla upp ett önskvärt tillstånd i skogen och skogsbruket. Tidshorisonten varierar mellan ett eller ett par decennier och sekel.
- *Kortsiktiga mål* är ett antal tidssatta och i möjligaste mån kvantifierade mål som speglar ambitionerna för ett antal viktiga områden ur skogspolitisk synpunkt.

4.4.3 Målbilden

Målbilden är en tolkning av vad de övergripande skogliga målen innebär på sikt. I målbilden för 2004–2010 års skogliga sektorsmål ingår samspel i nyttjandet, god tillgång på värdefull skogsråvara, rik skogsmiljö samt sociala och kulturella värden. Målbilden lyder enligt följande:

¹⁰ Muntlig information, Skogsstyrelsen april 2005.

¹¹ Skogsstyrelsen, *Skogliga sektorsmål*, 2004. Sektorsmålsarbetets underlagsmaterial återfinns i Skogsstyrelsens rapporter 2005/11, 2005/12 och 2005/13.

Samspel i nyttjandet

Skogen brukas så att den hållbart producerar en mångfald av värden över hela landet. Markägare och andra verksamma inom skogsbruket, renskötare, jägare, skogsvandrare, turistföretag och andra som nyttjar skogen har en förståelse för varandras behov och samspelar i nyttjandet.

God tillgång på värdefull skogsråvara

Den naturgivna produktionsförmågan skyddas genom att skogsbruksåtgärderna är anpassade till ståndorten och genom att skogsekosystemens naturliga funktioner och processer upprätthålls. Skogen brukas så att den ger en uthålligt hög avverkningsnivå och en god ekonomisk avkastning i hela landet. Tillgången på efterfrågade sortiment är god. Virkets egenskaper medger användning för många olika ändamål. Skogsbruket utvecklas kontinuerligt och bedrivs effektivt.

I skogsskötseln används naturlig förnyring på marker där denna metod är lämplig. Frö och plantor har egenskaper som ger en lämplig kombination av genetisk variation, tålighet och produktivitet. Förnyringarna har en täthet, kvalitet och trädslagssammansättning som tillvaratar markens förmåga till hög produktion av virke för olika ändamål. Røjning och gallring utförs så att den möjliga produktionen av värdefullt virke tas tillvara i hög utsträckning. Skador på växande skog till följd av insekter, svampar, vind, snö och vilt är begränsade genom kunskapsbaserade skötselåtgärder och anpassade storlekar på viltstammarna.

Skogen brukas och bidrar till ett samhälle med begränsad klimatpåverkan. Detta innebär främst en förmåga att leverera förnybar energi, trä och andra råvaror som inte medför nettoutsläpp av växthusgaser.

Rik skogsmiljö

De fysikaliska, hydrologiska och kemiska förhållandena i mark och vatten medger en naturlig förekomst av växter och djur och bidrar inte till hälsofarlig anrikning i näringskedjan. Skogslandskapet inrymmer livsmiljöer för naturligt förekommande skogslevande arter så att dessa fortlever i livskraftiga populationer. En väl utvecklad hänsynsnivå i det vanliga skogsbruket ger utrymme för en mångfald av livsmiljöer genom att värna vattenmiljöerna och medge en god tillgång på stående och liggande död ved, gamla och grova träd av olika arter, brynzoner och buskvegetation.

En del arter förekommer främst i skogar som inte brukas. Andra arter återfinns i skogar som sköts på ett i hög grad anpassat sätt, exempelvis genom ett kontinuerligt bibehållet trädskikt. Förekomsten av ädel-lövskog och annan lövskog är tillräcklig för att medge naturlig regional utbredning av lövträdsberoende arter. Skogar med stor ålders-

och/eller trädslagsblandning och med brandpåverkan förekommer över hela landet.

Skogsbilvägnätet är utformat så att dess negativa inverkan på naturmiljön är begränsad. Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte. Bekämpningsmedel används endast om de är selektivt verkande och hanteras så att de är ofarliga för människan och miljön.

Sociala och kulturella värden

Skogsbruket tar hänsyn till människors olika former av användning och nyttjande av skogen inom ramen för allemansrätten och medverkar till att tillgängligheten för människors vistelse i skogen är god. Värdefulla kulturminnen och kulturmiljöer bevaras och synliggörs. Skogen inbjuder till besök och socialt nyttjande av skilda slag för såväl närboende som långväga gäster. Genom att skogslandskapets skönhetsvärden och dess tillgänglighet för friluftsliv och turism värnas ges allemansrätten ett stort värde och skogens potentiella betydelse för människors välbefinnande tas tillvara.

4.4.4 Kortsiktiga mål

Nivån under målbilden utgörs av tretton kortsiktiga mål. Målen har delats in i tre grupper med utgångspunkt från de områden av skogspolitiken som anses vara viktigast under den kommande perioden. De tretton målen lyder enligt följande:

God tillgång på värdefull skogsråvara

1. *Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga.* Senast år 2010 finns riktlinjer för hur skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras som inkluderar en balanserad tillgång på näring och anpassningar i skogsskötseln.
2. *Föryngringar.* Under perioden 2004 t.o.m. år 2010 skall andelen undermåliga föryngringar halveras jämfört med perioden 1999–2001. Senast år 2010 skall minst 90 % av de naturliga föryngringarna vara lokaliserade till ståndorter med lämpliga förutsättningar, ha tillräckligt många fröträd och få erforderlig markbehandling.
3. *Röjningar.* År 2010 är arealen som bedöms ha akut röjningsbehov mindre än 700 000 ha.

4. *Skog/viltbalansen*. Andelen svårt älgskadad plant- och ungskog av tall är senast år 2010 lägre eller i nivå med den situation som gällde i början på 1990-talet. Trädbildning av asp, rönn och sälg kan ske där arterna har naturgivna förutsättningar för trädbildning.

Rik skogsmiljö

1. *Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark*. Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010. De kända nyckelbiotoperna ska bevaras och prioriteras inom denna ram.¹²
2. *Död ved*. Till år 2010 skall mängden hård död ved öka med minst 40 % i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad. Målet överensstämmer med en del av delmål 2 i Levande skogar.
3. *Gammal skog, äldre lövrik skog och föryngringar med lövskog*. Till år 2010 ska arealen äldre lövrik skog öka med minst 10 %, arealen gammal skog öka med minst 5 % och arealen mark föryngrad med lövskog öka. Målet utgör en del av delmål 2 i Levande skogar.
4. *Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning*. Under perioden 2004 t.o.m. år 2010 ska a) arealandelen föryngringsavverkningar med undermålig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001, b) hänsynen på minst 50 % av arealen föryngringsavverkningar uppfylla Skogsstyrelsens rådgivningsnivå och c) för miljöfunktionerna ”Hänsynskrävande biotoper”, ”Skyddszoner” och ”Skador på mark och vatten” arealandelen föryngringsavverkningar med obetydlig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001.
5. *Mark och vatten i balans*. Senast år 2010 är den areal som erhåller aska minst lika stor som den areal där avverkningsrester (grot) skördas vid föryngringsavverkning.
6. *Skogsbilvägar över våtmarker*. Senast år 2004 ska inte skogsbilvägar byggas över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller så att dessa våtmarker påverkas negativt på annat

¹² Den första delen av målet är identisk med delmål 1 inom Levande skogar.

sätt. Målet är identiskt med delmål 3 i miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker.

Mångbruk och sociala värden

1. *Skogsbruk – rennäring*: Inom de samebyar där det finns en beteslandsindelning ska skogsbruket i sin planering särskilt beakta dessa vid skogsbruksåtgärder. Senast år 2010 ska markbehandling som behövs för att trygga återväxten av skog inom renskötselområdet ske med minsta möjliga påverkan på marker av lavtyp, lavrik typ och torra ristyper med inslag av lav.
2. *Fornlämningar och värdefulla kulturlämningar*. Skogsmarken skall brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010. Målet är identiskt med delmål 3 i Levande skogar.
3. *Rekreationsanpassat brukande av tätortsnära skogar*. År 2010 har skogsvårdsstyrelserna tecknat samarbetsdokument med 80 % av kommunerna rörande tätorter med minst 10 000 innevånare. Dokumentet uttrycker de gemensamma långsiktiga ambitionerna rörande nyttjandet av de tätortsnära skogarna för att bättre tillgodose människors behov av rekreation. Senast år 2008 har skogssektorn genomfört ett rikstäckande utbildningsprogram om särskild hänsyn till skogens sociala värden i tätortsnära skogar. Programmet riktas till skogsägare av tätortsnära skogar (enskilda, kommunala, statliga, skogsbolag) och till berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Ett utbildningsprogram skall finnas framtaget 2006.

4.4.5 Svårigheter att formulera kortsiktiga mål

Kortsiktiga mål kunde inte formuleras på följande tre områden:¹³

Möjlig avverkning

Enligt målbilden ska skogsbruket ge en hög avverkningspotential och god tillgång på efterfrågade sortiment. För närvarande är avverkningen ungefär lika stor som avverkningspotentialen. En framtida höjd virkesproduktion är ett viktigt mål, men några dramatiska möjligheter att öka produktionen ses inte som möjliga. Här rådde en stor enighet i sektorsrådet om att målet är viktigt. Enligt Skogsstyrelsen¹⁴ blev det dock svårt att formulera ett relevant, kortsiktigt mål för något som gäller så långsiktigt och som dessutom är så beroende av utvecklingen inom bl.a. förnygring, röjning, beståndsvård och markanvändning.

Skötselkrävande biotoper

För att vidmakthålla både biologiska och kulturella värden krävs åtgärder i många typer av skogar, såväl inom skyddade områden, frivilliga avsättningar av skog som i det övriga landskapet. Även här rådde det stor enighet om att målet var viktigt men underlag för att ställa upp ett konkret mål saknades.

Kontinuitetsskogar

Kunskaperna om kontinuitetsskogarnas historia, naturvärden, regionala förekomst och möjlig skötsel är, enligt Skogsstyrelsen, begränsad. Enligt Skogsstyrelsen var de bristande kunskaperna skälet till att mål inte kunde formuleras.

¹³ Texterna är sammandrag av de ursprungliga formuleringarna från Skogsstyrelsens skrift om sektorsmålen 2004–2010.

¹⁴ Muntlig information, Skogsstyrelsen, april 2005.

Regionalisering av sektorsmålen

Regionaliseringen av 2004–2010 års sektorsmål inleddes egentligen redan under 2001 eftersom flera av sektorsmålen är delmål av miljö-kvalitetsmålet Levande skogar. Som en följd av Skogsstyrelsens omorganisation under 2006 avstannade arbetet med regionaliseringen av sektorsmålen men beräknas återupptas när nya regionala sektorsråd finns på plats.

4.4.6 Sektorsmålen som ett nationellt skogsprogram?

Skogsstyrelsen har låtit analysera sektorsmålen och den process som låg bakom deras tillkomst ur ett internationellt skogspolitiskt perspektiv.¹⁵ I rapporten dras slutsatsen att målformuleringsprocessen har uppfyllt principerna för ett s.k. nationellt skogsprogram väl. Processen har exempelvis aktivt involverat representanter för alla tyngre relevanta intressenter. Av analysen framgår det emellertid att de färdiga sektorsmålen inte kan sägas uppfylla kraven på att vara ett svenskt nationellt skogsprogram. Här är avsaknaden av åtgärder och vem eller vilka som ska ansvara för olika åtgärder faktorer som saknas. Otillräcklig koppling till vissa internationella indikatorer skiljer också de svenska sektorsmålen från kraven på ett nationellt skogsprogram.

4.4.7 Uppföljningar av sektorsmålen

I Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001), gjorde Skogsstyrelsen en uppföljning av då gällande sektorsmål. Denna prognos, som alltså gjordes några år innan sektorsmålens sluttidpunkt, visade sig stå sig ganska väl i jämförelse med en kompletterande uppföljning som Skogsstyrelsen gjorde på Skogsutredningens uppdrag i mars 2005.¹⁶

Den sammantagna bedömningen var i båda analyserna att vissa mål var väl uppfyllda medan andra mål var långt ifrån den eftersträlvade nivån vid utgången av 2003. Huvuddelen av de kort-siktiga målen var s.k. effektmål, dvs. de var formulerade så att en önskvärd effekt specificeras. Många av målen var dock vagt

¹⁵ Skogsstyrelsen, *Skogliga sektorsmål i ett internationellt sammanhang* (Rapport 2006:16).

¹⁶ En mer detaljerad beskrivning av resultatet från dessa analyser av måluppfyllelsen återfinns i betänkandets kapitel 22 om skogsvårdslagstiftningen och måluppfyllelsen.

kvantifierade, vilket gjort det svårt att ge ett enkelt svar på om målet var uppfyllt eller inte. I stället gjorde Skogsstyrelsen en bedömning av måluppfyllelsen och/eller förde ett resonemang kring vilka mål eller delar av mål som kan anses vara uppfyllda.

De sektorsmål som beslutades av Skogsstyrelsen våren 2005 och som gäller fram till år 2010 har ännu bara varit föremål för begränsade uppföljningsinsatser. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen är emellertid planen att årligen göra en uppföljning och koppla tillbaka resultaten från denna till det nationella sektorsrådet. I rådet diskuteras sedan eventuella gemensamma åtgärder. Enligt Skogsstyrelsen baseras uppföljningen delvis på underlag som redan samlas in, men i vissa fall kan systemet behöva förbättras och utvecklas. Myndighetens analysenhet arbetar för närvarande med dessa frågor. Frågor om mätinstrument för måluppfyllelsen behandlas också ytterligare i detta betänkandes kapitel 28.

4.5 Miljökvalitetsmålet Levande skogar

I april 2001 överlämnade regeringen propositionen Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier till riksdagen. En av huvudpunkterna i riksdagens påföljande beslut i november 2001 var tidsbestämda och mätbara delmål för att kunna nå miljökvalitetsmålen inom en generation.¹⁷ Miljökvalitetsmålet Levande skogar innebär att

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

4.5.1 Generationsmålet

I ett generationsperspektiv innebär Levande skogar bl.a. följande:

- Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras.
- Skogsekosystemets naturliga funktioner och processer upprätthålls.
- Naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker.
- Skogarnas naturliga hydrologi värnas.

¹⁷ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3.

- Brändernas påverkan på skogarna bibehålls.
- Skötselkrävande skogar med höga natur- och kulturmiljövärden vårdas så att värdena bevaras och förstärks.
- Skogar med hög grad av olikåldrighet och stor variation i trädslagssammansättning värnas.
- Kulturminnen och kulturmiljöer värnas.
- Skogens betydelse för naturupplevelser och friluftsliv tas till vara så att den bidrar till god folkhälsa.
- Hotade arter och naturtyper skyddas.
- Inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.
- Hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att livskraftiga populationer säkras.
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.

4.5.2 Fyra delmål

Levande skogar delas upp i fyra delmål. Dessa är:

1. *Långsiktigt skydd av skogsmark.* Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010.
2. *Förstärkt biologisk mångfald.* Mängden död ved samt arealerna med äldre lövrik skog och gammal skog ska bevaras och förstärkas till år 2010 på följande sätt:
 - a. mängden hård död ved ska öka med minst 40 % i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad,
 - b. arealen äldre lövrik skog ska öka med minst 10 %,
 - c. arealen gammal skog ska öka med minst 5 %,
 - d. arealen mark föryngrad med lövskog ska öka.

3. *Skydd för kulturmiljövärden.* Skogsmarken ska brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.
4. *Åtgärdsprogram för hotade arter.* Senast år 2005 ska åtgärdsprogram finnas och ha inletts för hotade arter som har behov av riktade åtgärder.

4.5.3 Nås miljö kvalitetsmålet Levande skogar?

Miljömålsrådet överlämnar årligen en skriftlig rapport till regeringen om utvecklingen mot uppfyllelsen av miljömålen.¹⁸ Syftet är att identifiera de viktigaste drivkrafterna bakom miljöproblemen, redovisa om vi närmar oss målen och i vilken takt. Vart fjärde år gör rådet en fördjupad utvärdering. Utvärderingen ingår som en del av underlaget till regeringens miljöproposition och för regeringens bedömning av om miljö kvalitetsmål, delmål eller styrmedel behöver revideras.

I februari 2004 överlämnade Miljömålsrådet den första fördjupade utvärderingen till regeringen.¹⁹ I utvärderingsrapporten gjorde Miljömålsrådet bedömningen att fyra av miljömålen blir mycket svåra att nå inom en generation. Ett av dessa var Levande skogar.²⁰ Utvärderingen byggde på ett underlag från Skogsstyrelsen där myndigheten hade gjort en bedömning av förutsättningarna att uppnå Levande skogars respektive delmål.²¹

Även i den senaste miljö målspropositionen konstaterades det att Levande skogar blir svårt att nå inom en generation även med en intensifiering av pågående arbete. Det som, enligt regeringen och Miljömålsrådet, släpar efter är dels arbetet med att bilda naturreservat i syfte att skapa ett långsiktigt skydd för skogar med särskilt höga naturvärden, dels insatser för att öka kunskapen om och hänsynen till skogens kulturmiljövärden.

¹⁸ Miljömålsrådets uppgifter regleras i förordning (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket.

¹⁹ Miljömålsrådet, *Miljömålen – allas vårt ansvar!*, 2004.

²⁰ De övriga tre var Ingen övergödning, Giftfri miljö och Begränsad klimatpåverkan. De två senare ansågs vara "genuint svåra att nå".

²¹ Skogsstyrelsen, *Underlag till fördjupad utvärdering 2004 av miljö kvalitetsmålet Levande skogar*, 2003-06-17.

Regeringen föreslog också att de fyra delmålen bör kvarstå i såväl inriktning som omfattning. Riksdagen beslutade enligt regeringens förslag.²²

Delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark

Inför Miljömålsrådets fördjupade utvärdering 2004 gjorde Skogsstyrelsen bedömningen att det fortfarande var möjligt att nå målet till 2010 under förutsättning att tillräckliga medel anvisas. Vidare framhöll Skogsstyrelsen vikten av organisationsförstärkningar på främst länsstyrelserna. När det gäller frivilliga avsättningar konstaterade Skogsstyrelsen att bruttoarealen redan är i nivå eller högre än målet till år 2010. Samtidigt reste myndigheten frågetecken för långsiktigheten hos delar av avsättningarna samt framhöll att synen på vad som bör betraktas som skyddsvärt även kommer att påverka utfallet.

I den senaste miljömålspropositionen konstaterar regeringen med stöd av Miljömålsrådets uppföljningar att det trots att resurserna för bevarande och skydd av skogsmark genom områdesskydd (naturresevat och biotopskyddsområden) och naturvårdsavtal har förstärkts kraftigt går arbetet för långsamt för att delmålet ska nås. Enligt regeringen krävs det därför en avsevärd intensifiering av åtgärder för att delmålet om långsiktigt skydd av skogsmark. Taktiken i genomförandet av områdesskyddet måste, enligt regeringens uppfattning, öka genom en tydligare strategi inklusive prioriteringar, utökade resurser och ett effektivare arbete.

När det gäller den del av målet som avser frivilliga avsättningar konstaterade regeringen, liksom tidigare även Skogsstyrelsen och Miljömålsrådet, att målet i praktiken redan är uppnått. Samtidigt noterade regeringen dock att långsiktigheten och kvaliteten i många av de frivilliga avsättningarna är betydligt osäkrare än ifråga om formellt skyddade områden.²³

Som åtgärder för att förbättra förutsättningarna för måluppfyllelse föreslog regeringen förstärkningar av resurser för reservatsbildning för att nå delmål 1. Vidare aviserade regeringen att den hade för avsikt att utreda på vilket sätt statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen. Vidare angav regeringen att man avsåg

²² Prop. 2004/05:150, bet. 2004/05:MJU3.

²³ Levande skogars delmål 1 berörs också i detta betänkandes kapitel 14 om olika former av skydd av skog samt i kapitel 15 om frivilliga avsättningar.

att låta Statskontoret utreda lämpliga och kostnadseffektiva lösningar för skyddet via naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal respektive frivilliga avsättningar.²⁴

Delmål 2 om förstärkt biologisk mångfald

I sina underlag till Miljömålsrådets uppföljningar har Skogsstyrelsen gjort bedömningen att målet om hård död ved ”högst sannolikt” kommer att nås. Den avgörande faktorn för detta är, enligt Skogsstyrelsens bedömning, emellertid i vilken utsträckning skogsbruket tar tillvara den volym träd som dör spontant i skogarna.

När det gäller den del av delmålet som avser äldre lövrik skog har Skogsstyrelsen i sina underlag till Miljömålsrådet konstaterat att chanserna är goda att målet nås. Den avgörande faktorn för detta är, enligt Skogsstyrelsen, hur skogsskötseln utformas. Myndigheten framhöll därvidlag vikten av riktade rådgivningsinsatser till skogsbruket.

Enligt Skogsstyrelsens bedömning kommer arealen gammal skog att öka mer än vad målet anger om nuvarande trend håller i sig. Möjligheterna att nå målet har därför bedömts som mycket goda. Skogsstyrelsen angav att valet av bestånd för förnygringsavverkning är avgörande för om målet om en större andel gammal skog kommer att nås. Riktade rådgivningsinsatser kan, enligt Skogsstyrelsen, bli aktuella.

Beträffande den del av delmålet som avser förnygring med lövträd, konstaterar Skogsstyrelsen i sitt underlag till Miljömålsrådet att det finns en risk att myndighetens sektorsmål om en ökad röjningsnivå verkar hämmande på målet om en ökad areal förnygring av lövskog. Hur röjningsingreppen görs och vilka trädslag som lämnas kommer i stor utsträckning att vara avgörande för om målet kommer att nås. Skogsstyrelsen framhöll även att klöviltets beteskador utgör ett stort problem för lövförnygringar och att frågan om en minskning av viltstammarna också är central för att målet ska kunna uppnås.

I den senaste miljömålspropositionen konstaterar regeringen i likhet med Skogsstyrelsen och Miljömålsrådet att möjligheterna att

²⁴ En sådan utredning har sedermera tillsatts. I uppdraget ingår även ovan nämnda översyn av de statliga skogarnas roll i sammanhanget. Statskontoret ska avrapportera sitt uppdrag senast den 30 september 2007. Regeringsbeslut 14, *Uppdrag till Statskontoret med anledning av det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen*, 2006-01-26, dnr. M2006/275/Na.

nå delmålet är goda.²⁵ Samtidigt konstaterades att det dröjer innan de insatser som görs för att stärka grundförutsättningarna för biologisk mångfald i skogen får synlig effekt. Vidare ansåg regeringen, i likhet med Skogsstyrelsen, att frågan om huruvida de olika delarna av delmålet nås är beroende av hur skogsskötseln bedrivs.

När det gäller de delar av målet som gäller volymen hård död ved och arealen äldre lövrik skog, ansåg regeringen utvecklingen vara sådan att målen kommer att nås med viss marginal. Även målet om gammal skog kommer att nås, även om bedömningen i det fallet är något osäkrare.

Det åtgärder regeringen föreslog för att säkerställa uppfyllelsen av här aktuellt delmål var i första hand fortsatt stöd från Skogsstyrelsen till skogsägarna i form av rådgivning och information som syftar till kunskapsuppbyggnad och ökad förståelse för den biologiska mångfaldens betydelse.

Delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden

Skogsstyrelsens sammantagna bedömning i det underlag som har överlämnats till Miljömålsrådet har varit att möjligheten att nå detta delmål är liten. Huvudförklaringarna är att skadenivåerna på fornlämningar och övriga kulturlämningar är omfattande. Många av lämningarna är dessutom okända och det kommer att ta lång tid innan alla lämningar är inventerade.

Utöver ökade kunskaper pekade Skogsstyrelsen på flera ytterligare åtgärder som krävs för att delmålet ska nås. Bland dessa åtgärder märks bl.a. ett förbättrat samarbete mellan olika myndigheter liksom mellan myndigheter, skogsbrukare och övriga aktörer. Vidare ansåg myndigheten att det krävs en omfattande kompetenshöjning på bredd och djup hos den skogliga myndigheten liksom en ökad kunskap och förståelse hos skogsbrukets aktörer.

Skogsstyrelsen menade också att arbetet med att göra data från befintliga inventeringar lätt tillgängliga för markägare, entreprenörer och myndigheter måste påskyndas. Markberedningsmetoderna behöver, enligt myndigheten, dessutom anpassas och utvecklas.

I den senaste miljömålspropositionen konstaterade regeringen att insatserna för bevarande och utveckling av skogens kulturella och sociala värden måste stärkas. Regeringen fann, i likhet med Skogsstyrelsen och Miljömålsrådet, att skogsbruket skadar forn-

²⁵ Prop. 2004/05:150.

och kulturlämningar i alltför stor omfattning. En grundläggande orsak till detta är, enligt regeringen, att det saknas kännedom om var huvuddelen av lämningarna på skogsmark är belägna.

Regeringen framhöll mot den bakgrunden vikten av ökad kunskap bl.a. genom fortsatta inventeringar samt betydelsen av att den information som redan finns att tillgå om var fornlämningar och värdefulla kulturmiljöer förekommer görs lättare tillgänglig och användbar för skogsbrukets olika aktörer. Enligt regeringen bör exempelvis information om kulturmiljövärden i skogen integreras i den information om skogliga förhållanden som Skogsstyrelsen ska tillhandahålla.

Delmål 4 om åtgärdsprogram för hotade arter

Beträffande detta delmål konstaterade regeringen i den senaste miljömålspropositionen att målet kan nås till 2005 om arbetet intensifieras. Vidare föreslog regeringen att en omformulering av delmålet resulterar i ett nytt samlat delmål 2 om minskad andel hotade arter under det föreslagna nya miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Regeringen konstaterade att detta nya delmål i praktiken ersätter det här aktuella delmålet om åtgärdsprogram under Levande skogar.

4.6 Några iakttagelser från delbetänkandet om de skogspolitiska målen

I Skogsutredningens delbetänkande förde utredaren en del resonemang om målen för skogspolitiken och den skogspolitiska målstrukturen.²⁶ Utredaren konstaterade bl.a. att de olika måltyperna och målnivåerna utgör en komplex struktur som kan vara svår att överblicka.

Enligt utredarens uppfattning i delbetänkandet innebär den komplexa målstrukturen parad med delvis överlappande politik- och ansvarsområden försämrade möjligheter att styra utvecklingen på det skogspolitiska området i önskvärd riktning.

Utredaren konstaterade vidare att en rimlig bedömning av måluppfyllelsen, oavsett målstrukturens beskaffenhet och ansvarsområdenas avgränsning, kräver tydliga och kvantifierade mål. Skogs-

²⁶ SOU 2005:39.

styrelsen anser emellertid att den uppsättning skogliga sektorsmål som gällde under perioden 1998–2003 var svåra att utvärdera mot och utredaren ansåg sig inte ha grund för någon annan bedömning. Samtidigt innebar detta faktum att utredaren hade begränsade möjligheter att göra väl grundade uttalanden om måluppfyllelsen på det skogspolitiska området. En annan konsekvens ansåg utredaren vara att det är vanskligt att göra tillförlitliga bedömningar av hur och i vilken utsträckning olika faktorer har påverkat måluppfyllelsen.

I delbetänkandet konstaterade utredaren också att den uppsättning sektorsmål som beslutades i mars 2005 formulerades med den uttalade målsättningen att de ska vara lättare att följa upp. Detta ansåg utredaren vara mycket positivt.

5 Målkonflikter

5.1 Direktiven

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

5.2 Skogspolitikens målstruktur – en kort översikt

Skogspolitikens mål har beskrivits i föregående kapitel. Kort sammanfattat kan det sägas att skogspolitikens jämställda produktions- och miljömål har konkretiserats av Skogsstyrelsen i s.k. skogliga sektorsmål. Sektorsmålen består av målbilder och kortsiktiga mål. I den senaste uppsättningen sektorsmål som beslutades år 2005 har Miljö kvalitetsmålet Levande skogars delmål inarbetats.

5.3 Målkonflikter och konflikter mellan medel för att nå målen

Innan eventuella målkonflikter kan belysas i enlighet med vad som föreskrivs i direktiven måste man ta ställning till vad som avses med en målkonflikt. I följande text är innebörden av begreppet målkonflikt en konflikt som uppstår mellan politiska mål fastställda av riksdagen, regeringen och relevanta myndigheter. Målkonflikter kan vara överlappande men är inte detsamma som intressekonflikter, där olika intressen företräder olika mål.

En annan reflektion är att mål som formuleras på en övergripande nivå inte behöver ge intryck av att stå i direkt konflikt med varandra. Skogspolitikens jämställda produktions- och miljömål är ett exempel på detta. Att man använder uttrycket jämställda mål och ofta även anger att det ska göras avvägningar mellan målen kan

ses som ett uttryck för att man vill ge intryck av att målen inte står i konflikt med varandra. När de övergripande målen ska konkretiseras i form av exempelvis s.k. sektorsmål kan vissa måls oförenlighet emellertid framträda tydligare. Än mer uppenbara målkonflikter kan uppkomma när exempelvis enskilda skogsägare ska göra avvägningar på den egna fastigheten. En skogsägare med målet att producera maximalt med virke i ett storstadsnära skogsområde kommer sannolikt att möta vissa invändningar från användare av skogen med helt andra mål för nyttjandet.

När man talar om målkonflikter inom skogspolitiken är det också värt att notera att tydliga konflikter kanske i första hand föreligger på genomförandenivå, dvs. mellan de medel man vill använda för att nå målen snarare än mellan själva målen. Det övergripande produktionsmålet bättre föryngringar kan exempelvis kräva mer omfattande markberedning. Sådan markberedning kan dock innebära en ökad risk för skador på fornlämningar vilket står i konflikt med målet om att bevara alla fornlämningar. Målen i sig skulle i det här fallet således kunna vara förenliga om man hittade andra lösningar för att säkra återväxten.

5.4 Målkonflikter inom skogspolitiken

Målkonflikter inom skogspolitiken kan belysas genom att en bedömning görs av i vilken utsträckning de i föregående kapitel beskrivna kortsiktiga sektorsmålen står i konflikt med varandra. Som nyss nämnts förekommer konflikter inom skogspolitiken emellertid även på genomförandenivå. Därför är det i en beskrivning av målkonflikter också belysande att redovisa de konflikter som kan finnas mellan olika medel för att nå de skogspolitiska målen.

Skogsstyrelsen har på Skogsutredningens uppdrag gjort en genomgång av vart och ett av de kortsiktiga sektorsmålen i avsikt att belysa eventuella målkonflikter och/eller konflikter mellan de medel som kan användas för att nå målen. Resultatet av denna genomgång redovisas i det följande.¹

¹ Skogsstyrelsen, *Målkonflikter inom skogspolitiken och mellan skogspolitiken och andra politikområden*, promemoria, 2006-05-09.

5.4.1 Mål om skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga

Senast år 2010 finns riktlinjer för hur skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras som inkluderar en balanserad tillgång på näring och anpassningar i skogsskötseln.

Detta mål om att ta fram riktlinjer anses inte stå i direkt konflikt med något av de andra sektorsmålen. Riktlinjerna är ju i sig ett medel vars innehåll naturligtvis kan komma i konflikt med andra medel. Om så verkligen blir fallet går dock inte att avgöra i dagsläget. Arbetet med att ta fram riktlinjerna kommer att ta en del resurser i anspråk och därmed konkurrera (eller vara i konflikt med) annan användning av dessa resurser.²

5.4.2 Föryngringar

Under perioden 2004 t.o.m. år 2010 ska andelen undermåliga föryngringar halveras jämfört med perioden 1999–2001. Senast år 2010 skall minst 90 % av de naturliga föryngringarna vara lokaliserade till ståndorter med lämpliga förutsättningar, ha tillräckligt många fröträd och få erforderlig markbehandling.

Målet om en halverad andel undermåliga föryngringar kan inte anses stå i konflikt med något av de andra sektorsmålen. Däremot kan de medel man väljer för att nå målet komma i konflikt med andra mål. Som redan har nämnts i kapitlets inledning kan en mer omfattande markbehandling exempelvis komma i konflikt med målet att bevara fornlämningar och värdefulla kulturlämningar.

5.4.3 Röjningar

År 2010 är arealen som bedöms ha akut röjningsbehov mindre än 700 000 ha.

Detta mål kan möjligen anses stå i viss konflikt med det mål under rubriken skog/viltbalansen som anger att trädbildning av asp, rönn och sälg kan ske där arterna har naturgivna förutsättningar för trädbildning. Intensiva och missriktade insatser för att nå målet att få ned det akuta röjningsbehovet kan eventuellt motverka denna

² Denna reflektion om hur man spenderar en begränsad mängd resurser på olika medel för att nå de olika sektorsmålen är egentligen applicerbar på de flesta av sektorsmålen. Den upprepas därför inte i anslutning till respektive mål. Om alla Skogsstyrelsens rådgivningsresurser exempelvis satsas på att minska röjningsbehovet innebär detta självfallet att man inte har råd att satsa på rådgivning som medel för att nå något av de andra målen.

trädbildning. Sådana insatser kan även äventyra möjligheterna att nå målet med att arealen som föryngras med lövskog ska öka.

5.4.4 Skog/vilt-balansen

Andelen svårt älgskadad plant- och ungskog av tall är senast år 2010 lägre eller i nivå med den situation som gällde i början på 1990-talet. Trädbildning av asp, rönn och sälg kan ske där arterna har naturgivna förutsättningar för trädbildning.

Möjliga konflikter mellan detta mål och ”röjningsmålet” beskrivs ovan. I övrigt bedöms målet inte stå i konflikt med något av de andra målen. Om medlet för att nå målet innefattar åtgärder för att minska älgstammen kan det även i hög grad gagna förutsättningarna att nå målet med en större areal som föryngras med lövskog.

5.4.5 Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark.

Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010. De kända nyckelbiotoperna skall bevaras och prioriteras inom denna ram.

Målet bedöms inte stå i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.6 Död ved

Till år 2010 skall mängden hård död ved öka med minst 40 % i hela landet och med avsevärt mer i områden där den biologiska mångfalden är särskilt hotad.

Målet bedöms inte stå i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.7 Gammal skog, äldre lövrik skog och föryngringar med lövskog

Till år 2010 skall

- a) arealen äldre lövrik skog öka med minst 10 %*
- b) arealen gammal skog öka med minst 5 % och*
- c) arealen mark föryngrad med lövskog öka.*

Som redan har nämnts finns en risk att höga ambitioner på röjningsområdet kan komma i konflikt med möjligheterna att nå målet med större arealer lövskogsföryngringar. På längre sikt kan röjning som innebär att lövträd väljs bort minska förutsättningarna att nå mål om ökade arealer äldre lövskog. Fram till den tidsgräns som gäller för målet (2010) bedöms detta dock inte vara något problem. Den del av målet som gäller gammal skog står inte i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.8 Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning

Under perioden 2004 t.o.m. år 2010 skall

- a) arealandelen föryngringsavverkningar med undermålig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001*
- b) hänsynen på minst 50 % av arealen föryngringsavverkningar uppfylla SVO:s rådgivningsnivå*
- c) för miljöfunktionerna "Hänsynskrävande biotoper", "Skyddszoner" och "Skador på mark och vatten" arealandelen föryngringsavverkningar med obetydlig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001.*

Målen för miljöhänsyn i samband med föryngringsavverkning står inte i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.9 Mark och vatten i balans

Senast år 2010 är den areal som erhåller aska minst lika stor som den areal där avverkningsrester (grot) skördas vid föryngringsavverkning.

Målen bedöms inte stå i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.10 Skogsbilvägar över våtmarker

Senast år 2004 skall inte skogsbilvägar byggas över våtmarker med höga natur- eller kulturvärden eller så att dessa våtmarker påverkas negativt på annat sätt.

Målet bedöms inte stå i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.11 Skogsbruk – rennäring

Inom de samebyar där det finns en beteslandsindelning skall skogsbruket i sin planering särskilt beakta dessa vid skogsbruksåtgärder. Senast år 2010 skall markbehandling som behövs för att trygga återväxten av skog inom renskötselområdet ske med minsta möjliga påverkan på marker av lavtyp, lavrik typ och torra ristyper med inslag av lav.

Markbehandling kan ibland vara en förutsättning för att lyckas med föryngringar. Anpassad markberedning som ett medel för att nå målet för relationen skogsbruk-rennäring kan i vissa fall hamna i konflikt med målet att minska arealen undermåliga föryngringar.

5.4.12 Fornlämningar och värdefulla kulturlämningar

Skogsmarken skall brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.

I likhet med nyss behandlat mål för relationen rennäring-skogsbruk kan markberedning som ett medel för att nå målet om minskad areal undermåliga föryngringar utgöra ett hot mot målet om fornlämningar och kulturlämningar.

5.4.13 Rekreationsanpassat brukande av tätortsnära skogar

År 2010 har skogsvårdsstyrelserna tecknat samarbetsdokument med 80 % av kommunerna rörande tätorter med minst 10 000 innevånare. Dokumentet uttrycker de gemensamma långsiktiga ambitionerna rörande nyttjandet av de tätortsnära skogarna för att bättre tillgodose människors behov av rekreation. Senast år 2008 har skogssektorn genomfört ett rikstäckande utbildningsprogram om särskild hänsyn till

skogens sociala värden i tätortsnära skogar. Programmet riktas till skogsägare av tätortsnära skogar (enskilda, kommunala, statliga, skogsbolag) och till berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Ett utbildningsprogram skall finnas framtaget 2006.

Målen att ta fram samarbetsdokument med kommuner samt att utarbeta och genomföra ett utbildningsprogram står inte i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.14 Sammanfattande bedömning

Sammantaget visar denna genomgång 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 eventuellt påverka målet om ökad areal lövföryngringar. Markberedning som medel för att nå målet om en minskad andel undermåliga föryngringar kan ses som ett hot mot möjligheterna att minska antalet skadade forn- eller kulturlämningar.

Att det inte går att identifiera fler konflikter mellan de skogspolitiska sektorsmålen torde bl.a. kunna förklaras av att det övergripande skogspolitiska produktionsmålet egentligen inte har givits några fler konkretiseringar än om säkerställda föryngringar och mindre arealer med akut röjningsbehov. Produktionsinriktade sektorsmål med tydligare inriktning mot att öka produktionen hade sannolikt inneburit att fler mål- och medelskonflikter hade uppkommit inom skogspolitiken.

5.5 Målkonflikter mellan skogspolitiken och andra politikområden

Statsbudgeten är indelad i 27 utgiftsområden och 48 politikområden. Huvuddelen av dessa har mycket begränsad koppling till skogspolitiken. En översiktlig analys av de övergripande målen för politikområden med ett tydligare släktskap med skogspolitiken ger inte heller vid handen att det finns några direkta målkonflikter mellan dessa och målen för skogspolitiken. Det är dock även svårt att finna tydliga konflikter mellan målen för skogspolitiken och de övergripande målen för politikområden som har ett närmare släktskap med skogspolitiken. Undantaget är möjligen politikområdet miljöpolitik där riksdagen har tagit ställning till miljö kvalitets-

målens delmål vilka ofta är av förhållandevis konkret natur. När det gäller miljökvalitetsmålet Levande skogar är dessa delmål numera inkluderade i de skogliga sektorsmålen och möjliga konflikter har berörts ovan.

När det gäller andra politikområden är det oftast inte förrän de mer visionära mål som slås fast av riksdag och regeringen konkretiseras på lägre nivåer som konflikterna blir möjliga att identifiera. Utredningen har emellertid inte ansett det vara rimligt att göra en mer djupgående analys av förhållandet mellan skogspolitikens sektorsmål och dess motsvarigheter inom andra politikområden. Liksom inom politikområdet skogspolitik kan det även vara så att de medel som används för att nå målen för ett politikområde förhindrar möjligheterna för att nå målen inom ett annat, däribland exempelvis inom skogspolitik. Någon närmare bedömning av medelskonflikter har emellertid inte gjorts inom ramen för denna utredning.

5.6 Vad händer om produktionen ska öka?

Även om konflikterna mellan olika skogspolitiska mål och mellan dessa och målen för andra politikområden inte är så påtagliga, kan justeringar av skogspolitiken förändra detta förhållande. Krav på ökad produktion i skogen exempelvis i syfte att nå mål för ökad produktion av bioenergi kan på sikt innebära krav på ett intensivare skogsbruk utöver ramarna för dagens skogspolitik. Detta kan i sin tur leda till konflikter bl.a. med flera av miljökvalitetsmålen.

Skogsbruk med intensivare metoder på vissa arealer kan även innebära ett avsteg från den vedertagna avvägningen mellan de två övergripande skogspolitiska målen dvs. att en avvägning ska göras på beståndsnivå.

6 Virkesförsörjning

6.1 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.

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.

6.2 Disposition

I detta kapitel behandlas främst skogens nuvarande och framtida roll som producent av vedråvara. Inledningsvis ges en översiktlig beskrivning av svensk skogsindustri. Denna översikt ligger sedan bl.a. till grund för ett resonemang om den svenska virkesbalansen, dvs. skillnaden mellan långsiktig avverkningsnivå och industrins efterfrågan. Betydande delar av kapitlet bygger på en rapport som konsultföretaget McKinsey & Co har tagit fram på Skogsutredningens uppdrag. Rapporten återfinns i sin helhet i betänkandets bilaga 4.¹

¹ McKinsey & Co, *Omvärldsfaktors påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv*, juni 2006.

6.3 Svensk skogsindustri – en översikt

6.3.1 Viktig industrigren

Den svenska skogs- och träindustrin har stor betydelse för svensk ekonomi. Den är en av Sveriges viktigaste näringsgrenar och svarar för 15 % av den svenska industrins sammanlagda produktions- respektive förädlingsvärde samt 14 % av den svenska varuexporten. Varje anställd i skogsnäringen ger sysselsättning för ytterligare två personer i branscher som levererar varor och tjänster till skogsnäringen, vilket betyder att industrin direkt och indirekt sysselsätter cirka 270 000 personer. Detta motsvarar cirka 13 % av den svenska industrins totala sysselsättning.²

Skogs- och träindustrins totala produktionsvärde uppgår till cirka 210 miljarder kronor. Ungefär hälften av detta värde genereras inom massa- och pappersindustrin medan trähus-, snickeri- och möbelindustrin svarar för ungefär en fjärdedel av produktionsvärdet. Sågverkens andel är cirka 20 %.³ Sågtimret inklusive sågverksflis till massaindustrin står emellertid för 70–80 % av skogsbrukets intäkter.⁴

Skogsindustrin är den i särklass största kommersiella användaren av svensk virkesråvara. Av de cirka 140 miljarder kronor som svenska skogsprodukter⁵ värderades till år 2004, kunde cirka 70 % hänföras till pappers-, kartong-, och massaindustrin. Mellan 25 och 30 % av värdet kom från den trämekaniska industrin och en mindre del från skivindustrin.⁶ Cirka 5 % av värdet kom år 2004 från övrig kommersiell användning av virket, då huvudsakligen som bränsle.⁷

²Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

³Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

⁴Även om endast cirka hälften av den volym fiber som plockas ut ur skogen är sågtimmer så gör timrets högre pris relativt både massa- och brännved att så stor andel av virkets värde genereras i sågtimmersortimentet. McKinsey & Co, juni 2006.

⁵I detta är intäkter från turism och andra skogliga aktiviteter inte medräknade.

⁶I Sverige producerar den trämekaniska industrin främst sågade trävaror. Skivindustrin producerar spånskivor, plywood etc.

⁷McKinsey & Co, juni 2006.

6.3.2 Stor export

Cirka 60 % av skogs- och träindustrin är exportrelaterad. År 2004 uppgick exporten till 123 miljarder kronor, medan importen av motsvarande produkter uppgick till 32 miljarder kronor.⁸ Inom massa- och pappersindustrin genereras cirka 80 % av omsättningen av export.

Av de cirka 16 miljoner m³ sågat virke som årligen produceras i Sverige exporteras cirka 70 % av volymen utan vidare förädling.⁹ Exporten av sågat virke ger näringen inkomster på cirka 22 miljarder kronor. De cirka 2,5 miljoner m³ sågat virke som årligen förbrukas i den svenska träförädlade industrin resulterar i drygt 40 miljarder kronor i inkomster.¹⁰ I den svenska byggsektorn förbrukas endast högst 2 miljoner m³ i form av mer eller mindre förädlade produkter.

6.3.3 Kapitalintensiv industri

Årligen investeras 10–15 miljarder kronor inom skogsindustrin, vilket motsvarar knappt en fjärdedel av de totala industriinvesteringarna i Sverige.¹¹

6.3.4 Den svenska skogsindustrins konkurrensfördelar

På ett övergripande plan har den svenska skogsindustrins utveckling gynnats av god tillgång på skogsråvara av hög kvalitet, kvalificerad arbetskraft, konkurrenskraftiga elpriser och transportlösningar samt effektiva industrier och produktionsprocesser.

⁸ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

⁹ Näringsdepartementet, *Mer trä i byggandet – Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet*, Ds. 2004:1.

¹⁰ Näringsdepartementet, *Mer trä i byggandet – Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet*, Ds 2004:1.

¹¹ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

6.3.5 Ökat internationellt inflytande och polarisering

Det som i allmänna ordalag brukar betecknas den svenska skogsindustrin består av ett antal företag där det utländska ägandet gör sig allt mer gällande. Knappt hälften av företagen och produktionskapaciteten inom pappers- och kartongindustrin i Sverige kontrolleras av utländska ägare. Pappersindustrin i Sverige är dessutom polariserad mot ett fåtal större internationella företag och ett betydande antal mindre och lokalt verksamma enheter av vilka många har utländska ägare.¹²

6.4 Den svenska skogsindustrins framtidsutsikter

Skogsindustrins efterfrågan på svensk virkesråvara är en viktig faktor för det svenska skogsbrukets lönsamhet. Frågan är vilken utveckling som kan förväntas inom den svenska skogsindustrin på kort, medellång och lång sikt? Hur ser efterfrågetrenderna ut bland användarna av skogsindustriella produkter och vad kommer denna förväntade utveckling att innebära för efterfrågan på svensk virkesråvara? Vilka andra faktorer kommer att vara avgörande för investeringar i svensk skogsindustri och vilken inverkan får detta på industrins efterfrågan på virkesråvara? Vilka krav ställer svaren på dessa frågor på det svenska skogsbruket och den svenska skogspolitiken?

6.4.1 "Skogsindustrin behövs"

Skogsutredningen har låtit konsultföretaget McKinsey & Co göra en analys med utgångspunkt från dessa frågor. Analysen refereras till viss del i detta kapitel och återfinns i sin helhet i bilaga 4. McKinseys sammanfattande bedömning är att skogsindustrin under överskådlig framtid kommer att vara den ojämförligt största kommersiella användaren av svensk skog. Enligt konsultrapporten kan bl.a. energiproduktion, ur ett skogsägarperspektiv, konkurrera ekonomiskt med pappersindustrin och bör uppmuntras som ytterligare en intäktskälla för skogsnäringen. Ur ett nationellt och samhällsekonomiskt perspektiv är sågverks- och pappersindustrin,

¹²År 2004 svarade de tre största företagen på området (Stora Enso, Holmen och SCA) för cirka 56 % av den totala produktionskapaciteten.

enligt McKinseys uppfattning, dock nödvändiga för en ekonomiskt hållbar skogsnäring.

För att bäst säkra industrins ställning anser McKinsey att det behövs produktivitetförbättringar och investeringar för att höja konkurrenskraften och för att motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningar på insatsvaror. Längre fram i detta kapitel och på flera andra håll i betänkandet berörs de utmaningar som konsulterna anser att detta innebär för skogspolitiken. Dessförinnan beskrivs hur förväntade omvärldsfaktorer kan komma att påverka den svenska skogsindustrins framtidsutsikter.

6.4.2 Efterfrågan på skogsindustriella produkter

Ökad konsumtion i Asien och Östeuropa

Var efterfrågan på skogsindustriella produkter kommer att ske och vilken typ av produkter som efterfrågas har stor betydelse för den svenska skogsindustrins framtida utveckling. Den största relativa konsumtionstillväxten för skogs- och träindustrins produkter väntas ske i Asien och Östeuropa. En svagare utveckling väntas i Västeuropa, Nordamerika och Japan.

Efterfrågan på papper flyttar österut

Användningen av papper fortsätter att öka. Den globala tillväxten för de fem papperskvaliteter¹³ som tillsammans utgör mer än hälften av den svenska skogsindustrins värde beräknas, enligt McKinsey, att bli mellan 1,7 och 3,6 % per år de närmaste tio åren. Av dessa fem antas tidningspapper få den lägsta tillväxttakten.

Enligt McKinsey är det mycket svårt att bedöma vilka produkter som kommer att vinna terräng på andras bekostnad för alla tidshorisonter utom de allra närmaste. För närvarande tycks träfria papper växa snabbare än trähaltiga papper inom journalpapperssegmentet. Detta beror delvis (speciellt i USA där trenden är tydligast) på ett ökat utbud av träfria papper från Asien till relativt

¹³ Kartong, tidningspapper, blekt barrsulfatmassa, wellpappråvara och obestruket träfritt papper.

låga priser. Efterfrågetillväxten sker dock huvudsakligen i andra regioner än i Nordamerika och Västeuropa.¹⁴

Asien beräknas komma att stå för närmare 50 %, eller drygt 50 miljoner ton, av den globala efterfrågetillväxten på papper det närmaste decenniet. Den ojämförligt starkaste drivkraften för efterfrågetillväxten i Asien är Kina. I Kina väntas en fördubblad konsumtion per capita vara möjlig.

Sammantaget innebär detta att den globala papperskonsumtionen kommer att förskjutas mot Asien och inom femton år bedöms cirka 40 % av konsumtionen ske i Asien, en fjärdedel i Europa och bara en femtedel i Nordamerika.¹⁵

Låg efterfrågan på sågade varor

Beträffande sågade trävaror konstaterar McKinsey att det främst sker förändringar inom Sveriges närområde. Efterfrågetillväxten på sågade varor är globalt och generellt sett låg – runt 1 % per år för varor av barrträ och minus 2 % per år för lövträ. Efterfrågan drivs i de flesta regioner huvudsakligen av husbyggnation även om reparationer och underhållsåtgärder spelar en betydande roll i Europa och Nordamerika.

En viktig drivkraft bakom efterfrågan på skogsindustriella produkter är den grundläggande inställningen till användningen av trä. I de Nordiska länderna utnyttjas av tradition relativt mycket trä medan mycket små mängder används i övriga Europa.¹⁶ En ökning av träanvändandet i Europa med 25 % skulle innebära en ökad konsumtion med över 20 miljoner m³ vilket är mer än den totala årliga produktionen av trävaror i Sverige.

¹⁴ Den årliga förändringen av efterfrågan i Nordamerika förväntas hålla sig mellan -1 % och +2 % och i Västeuropa mellan +1 % och +2 %. I Östeuropa beräknas efterfrågan öka med 5–6 % och i Asien med 3–5 %.

¹⁵ Historiskt har ungefär en tredjedel av allt papper konsumerats i Nordamerika, en tredjedel i Europa och resten i övriga världen.

¹⁶ I Syd- och Östeuropa ligger den årliga träkonsumtionen per capita runt 0,1 m³ och i Mellaneuropa cirka 0,2 m³. En förklaring till detta är att sten i Syd- och Mellaneuropa länge har betraktats som ett bättre byggmaterial än trä. I Östeuropa fanns tidigare en träbyggnadstradition, som dock konkurrerades ut under Sovjettidens betongbaserade byggande. I USA och Japan är byggandet i trä väl utvecklat. Det byggs exempelvis betydligt fler flervåningshus av trä i dessa länder än i Sverige.

6.4.3 Var kommer produktionen att ske?

Betydande framtida pappersproduktion i Kina

Den förväntade konsumtionsförskjutning som har beskrivits ovan kommer, enligt McKinseys rapport, med stor sannolikhet också att påverka produktionsmönstret. Även här väntas Kina vara den huvudsakliga drivkraften. Mellan åren 2004 och 2007 beräknas 60 % av nettoutbyggnaden av wellpappkapacitet att ske i Kina, 80 % av kartongkapaciteten och det mesta av tidningspapperskapaciteten.

Trots en förväntad utveckling enligt ovan förutspås huvuddelen av produktionskapaciteten ligga kvar i Europa och Nordamerika under relativt lång tid. Den förskjutning som sker mot Asien innebär, enligt McKinsey, dock att de västerländska producenterna får svårare att förlita sig på de exportströmmar som hittills har avlastat en kraftig regional överkapacitet.

För den svenska skogsindustrins vidkommande innebär denna utveckling en ökad konkurrens med ny lokal kapacitet på avstånd där den svenska industrin har transportnackdelar.

Massaproduktion på södra halvklotet

Massa är en produkt som med fördel produceras nära billig fiberråvara och som sedan transporteras till pappersbruk närmare stora konsumentmarknader. Utbyggnad av kapacitet för produktion av avsalumassa sker, enligt McKinsey, i ökande grad i lågkostnadsländer på södra halvklotet, speciellt i Latinamerika. Tre fjärdedelar av den prognostiserade nettoförändring i produktionskapacitet för avsalumassa under perioden 2004 till 2009 härrör från Latinamerika.

Den viktigaste orsaken till att utbyggnaden sker i just Latinamerika är, enligt McKinsey, låga fiberkostnader. Klimatet gör att olika Eucalyptusarter når avverkningsbara dimensioner på 5–7 år. I kombination med långt drivna och storskaliga logistiklösningar gör detta, enligt McKinseys underlag, att brasilianska producenter kan leverera massa till europeiska hamnar till en kostnad som är cirka hälften av världsmarknadspriset.

McKinsey konstaterar att Latinamerika hittills främst har omtalats för sin produktion av lövmassa. Området har dock även stora konkurrensfördelar när det gäller barmmassaproduktion. Här har

produktionen hittills främst skett i Chile men den ökar även i Brasilien och Argentina.

Överproduktion av sågade varor

Samtidigt som efterfrågan på sågade varor har sjunkit har Sveriges viktigaste marknad, Västeuropa, ökat sin produktion och därigenom skapat överproduktion. En konsekvens av detta är ett ökande behov av export från det kontinentala Västeuropa snarare än import från exempelvis Sverige.¹⁷ Även Östeuropa och Ryssland har ökat sin produktion och export till Västeuropa. Under perioden 1990–2004 ökade Ryssland exporten av sågade trävaror med 7 miljoner m³, varav cirka 60 % gick till Europa.

Den ovan beskrivna överproduktionen påverkar, enligt McKinsey, svenska exportströmmar negativt i så måtto att svenska företag måste fokusera mer på utomeuropeisk export. År 1990 gick 13 % av svensk export utanför Europa. År 2004 var motsvarande siffra 22 %. Överproduktionen leder också till långsiktigt sjunkande priser.

En svårighet för svenska sågverk är, enligt rapporten från McKinsey, att de i hög utsträckning producerar lågförädlade s.k. bulkvaror där fiberkostnadsandelen är mycket hög. I fall då andra länders fiberkostnader är lägre, som exempelvis i Ryssland, är det, trots hög produktivitet och effektiva sågverk, mycket svårt för svenska sågverk att kompensera för denna nackdel.

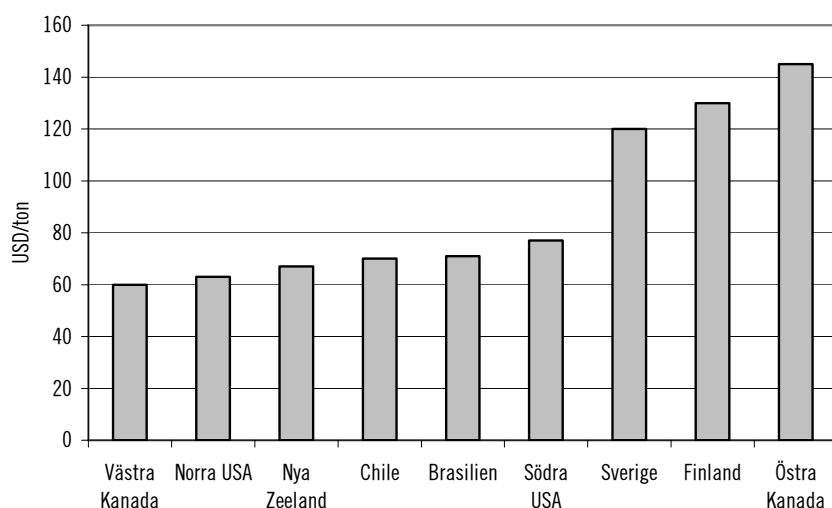
6.4.4 Råvarupriset som konkurrensfaktor

Som framgått av föregående avsnitt är fiber den största enskilda kostnadsposten för produktion av skogsindustriprodukter. I vissa fall utgör fiberkostnaden dessutom större delen av den totala produktionskostnaden.¹⁸ Förändringar av råvarukostnaderna kan således ha betydande konsekvenser för industrins konkurrensförmåga.

¹⁷ Under de senaste femton åren har produktionen i Tyskland ökat med närmare 50 % och exporten har ökat från 1 till 5 miljoner m³.

¹⁸ För pappers- och massaindustrin svarar fiberkostnaden för drygt 80 %. För sågade trävaror uppgår denna andel till mer än 95 %.

Figur 6.1 Genomsnittspris levererad barrmassaved, tredje kvartalet 2005



Källa: McKinsey & Company.

Sjunkande skogsbrukskostnader motverkar ökat virkespris

McKinsey konstaterar att i reala termer har priset på svenskt virke fallit. Från toppnivåer på cirka runt 500 kronor/m³fub under mitten av 1970-talet är massavedspriset nu halverat.¹⁹

Prisutvecklingen på virke är i huvudsak ett resultat av att skogsbrukskostnaderna²⁰ har kunnat hållas nere. McKinsey visar att dessa kostnader i reala termer har sjunkit med nära 20 % det senaste decenniet. Kostnaden för drivning, som utgör cirka 60 % av den totala kostnaden, har sjunkit med lika mycket under samma period.

Kostnadsminskningen förklaras i första hand av den kraftiga produktivitetöknings i skogsbruket under 1900-talet. Denna går i sin tur att hänföra till skogsbrukets mekanisering. Inte minst viktig har introduktionen av engreppsskördaren varit. Produktivitetshöjningarna i skogsbruket har bidragit till att skogsägarnas rånetto hållit sig stabilt eller till och med ökat, trots sjunkande leveranspriser till industrin.

¹⁹ Uttryckt i 2004 års priser.

²⁰ Innefattar kostnader för drivning, skogsvård, vägbyggnation och underhåll samt för administration av dessa åtgärder (avverkning och uttransport till bilväg).

Ökade virkespriser?

McKinsey konstaterar i sin rapport att under de senaste tjugo åren har bruttoavverkningen i svensk skog ökat med drygt 2 % per år. Vissa beräkningar visar dock att ökningen av avverkning skulle behöva ligga en bra bit under denna andel för att uttaget ska vara långsiktigt uthålligt. Slutsatsen var att om utvecklingen fortsätter som under de senaste två decennierna, skulle det år 2020 finnas en "virkesbrist" eller ett underskott i den s.k. virkesbalansen på mellan 15 och 20 miljoner m³fub per år som skulle driva upp priserna.²¹

6.4.5 Andra kostnadsökningar

Prisutvecklingen på många insatsvaror för produktion av massa och papper har, enligt McKinsey, varit relativt fördelaktig för industrin under många år. Under de senaste fem åren tycks dock priserna ha ökat snabbare än tidigare.

Dyrare transporter

McKinsey refererar en studie av Skogforsk där man har undersökt kostnaderna att transportera massaved och sågtimmer från skogsbilväg till industri. Sedan början av 2000-talet uppvisar båda dessa kostnader en ökande tendens. En av anledningarna till detta är ett ökat pris på drivmedel. En större andel av svenska bruk och sågverk har dessutom gått över till att endast använda sig av ett (1) trädslag, vilket i sin tur gör att transportavstånden ökar.

Enligt McKinseys bedömning verkar det troligt att både drivmedelspriser och transportavstånd till industri kommer att fortsätta att öka. Bakom ökade drivmedelspriser ligger bl.a. en höjning av oljepriset de senaste åren. En eventuell kilometerbeskattning för lastbilar riskerar, enligt McKinsey, att slå hårt mot virkes-transportkostnaderna.

²¹ Någon brist uppstår egentligen inte då utbud och efterfrågan balanseras genom prisjusteringar.

Elintensiv industri

Delar av skogsindustrin är mycket elintensiv och därmed känslig för elprisernas utveckling. McKinsey hänvisar till Energimyndigheten som anger att elpriset till den svenska industrin har sjunkit i reala termer under perioden 1985 till 2002. Därefter har priset dock stigit kraftigt.²²

Energiprisernas betydelse för skogsindustrins konkurrenskraft måste, enligt McKinsey, relateras till utvecklingen i andra pappersproducerande länder. Sverige har historiskt sett haft lägre energipriser än många andra länder i Europa. En allt mer sammanlänkad elmarknad innebär dock att det sker en utjämning av priserna i hela Europa vilket bedöms vara till nackdel för svensk industri.

Kemikaliekostnadernas utveckling osäker

För kemikalier ser McKinsey inte samma tendens till ökade priser som för andra insatsvaror. Många kemikalier kräver emellertid energi för sin produktion eller utvinning och det är, enligt konsultrapporten, därför rimligt att kostnaderna för att producera dessa kemikalier och mineraler i någon mån ökar i takt med ökade energipriser.

6.4.6 Sjunkande priser på skogsindustriella produkter

Priserna för de flesta skogsindustriprodukterna sjunker i reala termer årligen med mellan 1 % och 3 %. Detta är, enligt McKinsey, en följd av att ny, mer kostnadseffektiv produktionskapacitet tillförs, samtidigt som produkterna i de flesta fall fortfarande kan betraktas som bulkvaror. För dessa varor är priset avgörande i en marknadssituation snarare än unika egenskaper hos produkten.

²² McKinsey noterar dock att pappersindustrins större aktörer har möjlighet till långa kontrakt på energi och de prishöjningar som nu sker inte behöver påverka dem i det korta tidsperspektivet.

6.4.7 Kniptång och onda spiraler

Sjunkande priser på slutprodukterna och stigande pris på insatsvaror, däribland virkesråvara, innebär att skogsindustrin hamnar i det som McKinsey liknar vid en kniptång mellan ökade priser på insatsvaror och sjunkande priser på egna produkter.

För att bibehålla konkurrenskraften krävs det, enligt McKinsey, därför produktivitetsförbättringar i både industrin och skogsbruket som uppväger den sammanlagda effekten av prisminskningen på slutprodukter och prisökningen på insatsvaror. McKinsey målar upp ett scenario där kostnaderna för ett företag ökar mer än andra företags och produktivitetsökningarna inte håller samma takt som andras. Om dessutom investeringarna för att sänka kostnader och förbättra kvalitet uteblir är företaget – eller industrin – på väg mot tappad konkurrenskraft och på sikt även utslagning. I konsultrapporten beskrivs hur en sådan utveckling i östra Kanada har lett till att stora produktionsvolymerna har lagts ned, däribland 1,8 miljoner ton tidningspappersproduktion. Detta motsvarar drygt 70 % av Sveriges totala produktion av tidningspapper år 2005.

McKinsey framhåller dock att det ännu saknas klara tecken på att investeringarna i den svenska skogsindustrin har minskat under de senaste åren. För sågverk och övrig trämekanisk industri har investeringarna länge legat runt två miljarder kronor per år. För pappers- och massaindustrin har investeringsnivåerna fluktuerat kraftigt, starkt kopplat till lönsamheten i industrin. På senare tid har visserligen investeringstrenden varit uppåtgående, men McKinsey pekar på att flera stora aktörer ser över sin produktionsstruktur i Norden.²³

McKinsey poängterar att de investeringar som är av intresse i dessa sammanhang inte nödvändigtvis är de som ökar produktionsvolymen. Snarare handlar det om sådana som förbättrar kvalitet, kostnadsposition och därmed även konkurrenskraften. Saknas intresse för att modernisera och utveckla skogsnäringen, både i skogsbruket och i industrin riskerar Sverige, enligt McKinsey, i värsta fall att följa samma väg som östra Kanada, dvs. in i en ond

²³ McKinsey konstaterar att Stora Enso har uttalat att man för närvarande inte har för avsikt att investera i ny kapacitet i Norden, efter företagets stora investering i Kvarnsveden (Borlänge). Bolaget har också sålt en del kapacitet (bl.a. finpappersbruket i Grycksbo) och påbörjat leveranser av pappersmassa till nordiska bruk (Uleåborg) från sitt nya massabruk Veracel i Brasilien. Rottneros meddelade i slutet av augusti 2006 att man har planer på att lägga ned massafabriken i Utansjö utanför Härnösand och flytta verksamheten utomlands. Även andra nordiska bolag, bl.a. UPM och Norske Skog, ser över sin produktionsstruktur i Norden och har börjat lägga ned bruk och sågverk.

spiral av ökande kostnader, försämrad konkurrenskraft, minskad investeringsvilja, osv.

6.5 Virkesförsörjningen och industrins framtid

För att undvika att hamna i de onda spiraler som har beskrivits ovan finns mängder av åtgärder som skogsindustriföretagen kan vidta. Koncentration, renodling, förädling, horisontell samverkan, vertikal integration, förbättrad produktivitet, produkt- och systemutveckling, förstärkt FoU, bättre kund- och marknadsanpassning är alla exempel på sådana åtgärder. I detta betänkande fokuseras emellertid på råvarusidan, dvs. det som händer i skogsbruket, och vilken roll skogspolitiken bör spela i det sammanhanget. I den återstående delen av detta kapitel kommer skogsbrukets roll som producent av råvara till den svenska skogsindustrin därför att belysas närmare.

6.5.1 Skogspolitiken och skogsindustrins råvaruförsörjning

När det gäller industrins råvaruförsörjning är det, enligt McKinseys rapport, nödvändigt att skogspolitiken mer aktivt än tidigare arbetar med följande tre områden:

- Öka möjligheterna till uttag av fiber ur den svenska skogen, både genom att bättre utnyttja dagens fiberpotential och genom att öka skogens tillväxttakt. Möjligheterna att förändra arealstrukturen för att tillåta större arealer med industriellt tillgänglig fiber bör också undersökas.
- Verka för en ökad produktivitet i kedjan skog-industri. Viktiga åtgärdsområden är förbättrad produktivitet inom drivning samt att virkeslogistikens produktivitet kan förbättras.
- Verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla industriella användare av skogsbruket. Detta gäller både de nuvarande stora industriella användningsområdena (massa-, pappers- och sågverksindustri) och framtida användare, speciellt den nu framväxande biobränsleindustrin.

6.5.2 Produktivitetens utvecklingen och skogsbrukskostnaderna

Produktiviteten i skogsbruket har tiofaldigats under de senaste 50 åren. Företrädesvis har detta varit en konsekvens av en betydande skogsteknisk utveckling. Under de senaste åren har emellertid utvecklingen avstannat.

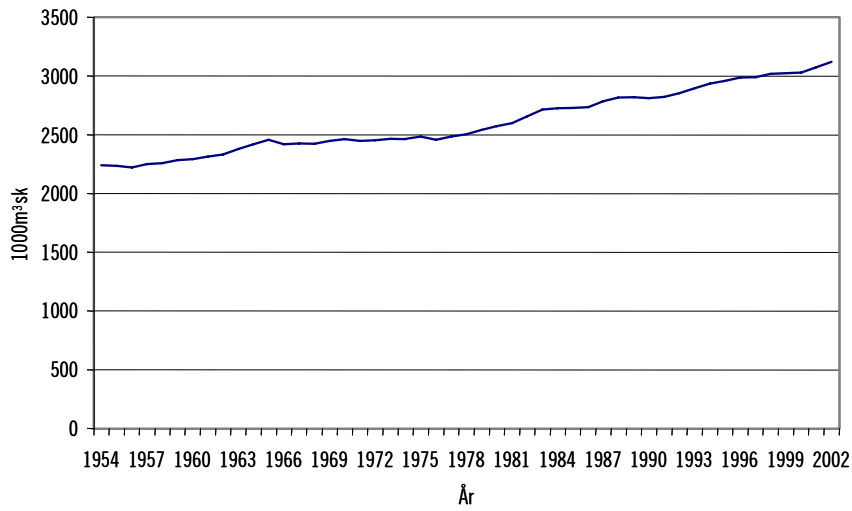
McKinsey pekar i sin rapport på att ett flertal faktorer väntas påverka skogsbrukskostnaderna negativt framöver:

- Det väntas inga tydliga nya tekniksprång som kan ta över efter den produktivetsrevolution som engreppsskördaren innebar. Visserligen sker en ständig teknikutveckling men den genomförs ofta av små företag som inte har ekonomiska resurser att testa och marknadsföra sina produkter. I takt med att de större skogsteknikföretagen blivit än mer internationella har deras intresse av att utveckla produkter för den typ av skogsbruk som bedrivs i Sverige (kortvirkesmetoden) minskat.
- En gradvis försämrade skogsvård med sämre röjning leder till minskande genomsnittsdiametrar på träden och därmed lägre effektivitet och högre kostnader för förstagallringar.
- Krav på en ökande naturvårdshänsyn leder till begränsningar i avverkningsmaskinernas utnyttjande.

6.5.3 Virkesbalansens utveckling

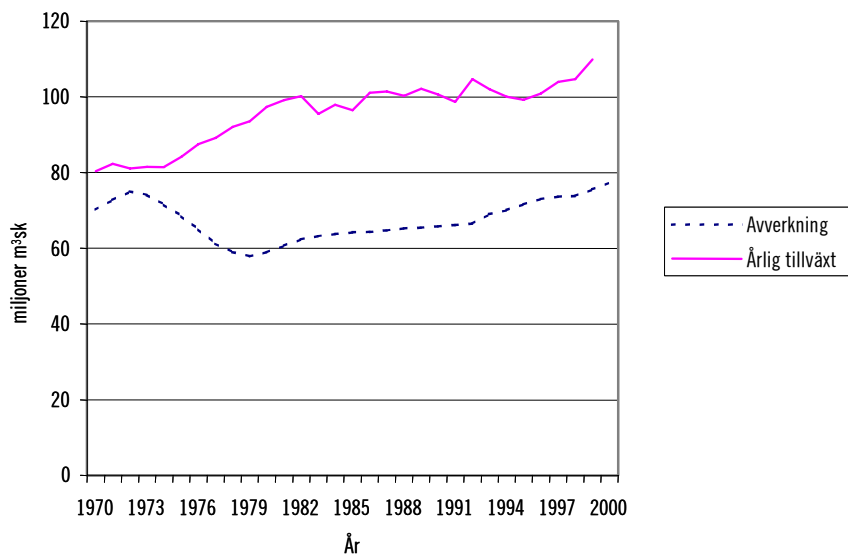
Begreppet virkesbalans syftar på skillnaden mellan långsiktig avverkningsnivå och industrins efterfrågan på virke. Ur ett industriellt virkesbalansperspektiv kan den svenska skogen därmed ses som ett råvarulager. Detta lager består av ungefär tre miljarder m³sk och det tillväxer med drygt 100 miljoner m³sk/år. Av denna tillväxt avverkas mellan 70 och 90 miljoner m³sk/år. Då avverkningen under de senaste åren har varit lägre än tillväxten så har det skett en viss uppbyggnad av virkesförrådet. Utvecklingen över tid illustreras i figurerna 6.2 och 6.3.

Figur 6.2 Virkesförrådets utveckling 1954–2002



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006.

Figur 6.3 Averkning och tillväxt 1970–2000



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006.

Den svenska skogspolitiken syftar bl.a. till att upprätthålla en långsiktigt hållbar produktion av virkesråvara och skogsindustrins behov av virke har länge varit en viktig faktor vid utformningen av skogspolitiken. De politiska åtgärderna i detta avseende var mest påtagliga i början av 1980-talet då riksdagen bl.a. lagstiftade om avverkningskyldighet.²⁴ Numera präglas skogspolitiken emellertid av att i större utsträckning än tidigare tillgodose fler intressen än virkesproduktion.

Vad som är en långsiktigt hållbar produktion eller avverkningsnivå råder det emellertid olika uppfattningar om. Klart är dock att delar av det svenska skogskapitalets tillväxt är oåtkomligt för skogsindustriella ändamål. Skogar skyddas på olika sätt eller är ekonomiskt oförsvärbara att avverka. Delar av tillväxten avgår dessutom naturligt, dvs. träden dör. Därutöver hämmas tillväxten bl.a. av skador som åsamkas av klövvilt, stormar, svampar m.m. Frågan är då om tillväxten, och därmed i viss mån även avverkningspotentialen, är tillräcklig för att möta den svenska skogsindustrins efterfrågan på sikt? Eller annorlunda uttryckt; kommer det att finnas så pass mycket virke att virkespriserna hamnar på en sådan nivå att skogsindustrin kan vidmakthålla sin konkurrenskraft samtidigt som det är möjligt att bedriva ett ekonomiskt långsiktigt hållbart skogsbruk inom ramen för nuvarande skogspolitik?

6.5.4 Skogsstyrelsens bedömning av den långsiktiga avverkningsnivån

I den utvärdering av skogspolitiken som Skogsstyrelsen gjorde i början av 2000-talet (SUS 2001) slogs det fast att om skogsägarna under lång tid framöver agerar som under 1990-talet är avverkningsmöjligheterna i framtiden avsevärt större än dagens. I det scenario man betecknade ”90-talets skogsbruk” bedömdes den potentiella bruttoavverkningen vara cirka 81 miljoner m³sk/år under 2000-talets första decennium. För åren 2000–2100 skattades den till i genomsnitt 92 miljoner m³sk/år. Skogsstyrelsen noterade att i jämförelse med en avverkning år 2000 på cirka 70 miljoner m³sk kan detta tyckas vara betryggande för virkesförsörjningen.

²⁴ Ekelund, Hans och Hamilton, Gustaf, *Skogspolitisk historia*, Skogsstyrelsens rapport 8A, 2001.

Hösten 2004 presenterade Skogsstyrelsen en uppdaterad virkesbalansberäkning. I denna analys vägdes industrins och energisektorns behov, utrikeshandel och konsekvenser av miljömålen mot den svenska skogens utveckling enligt konsekvensanalysen SKA03. Som grund för beräkningarna konstaterades bl.a. att det rådde ett nytt läge på virkesmarknaden. Skogsindustrins virkesanvändning hade ökat liksom efterfrågan på trädbränsle. Samtidigt hade virkesimporten och tillgången på returfiber minskat. Vidare konstaterade Skogsstyrelsen att den hållbara avverkningsnivån hade sjunkit som en följd av att nya naturvårdsavsättningar hade minskat den areal som var tillgänglig för avverkning. Sammantaget var Skogsstyrelsens bedömning att den svenska råvaran inte skulle räcka för skogsindustrins expansion.

Risk för virkesbrist?

Skogsstyrelsen konstaterade också att risken för virkesbrist var störst i norra Sverige medan det fortfarande fanns marginaler mellan uttag och tillväxt i Södra Sverige. Detta överskott bestod emellertid till stor del av löv- och tallvirke, vilka inte efterfrågas i första hand. Myndigheten såg även en risk för brist på granvirke i hela landet.²⁵

Enligt Skogsstyrelsen var orsakerna till risken för en negativ virkesbalans, förutom den ökade efterfrågan på virke och den ökande skogsavverkningen, att importen, främst från Baltikum och Ryssland hade minskat. Det ansågs inte heller finnas möjlighet att samla in mer returfiber. Därtill ansåg Skogsstyrelsen att beslutade mål om miljöavsättningar bör ligga fast.

Sammantaget ansåg Skogsstyrelsen därför att en ökad avverkning krävde en intensifierad skogsproduktion.

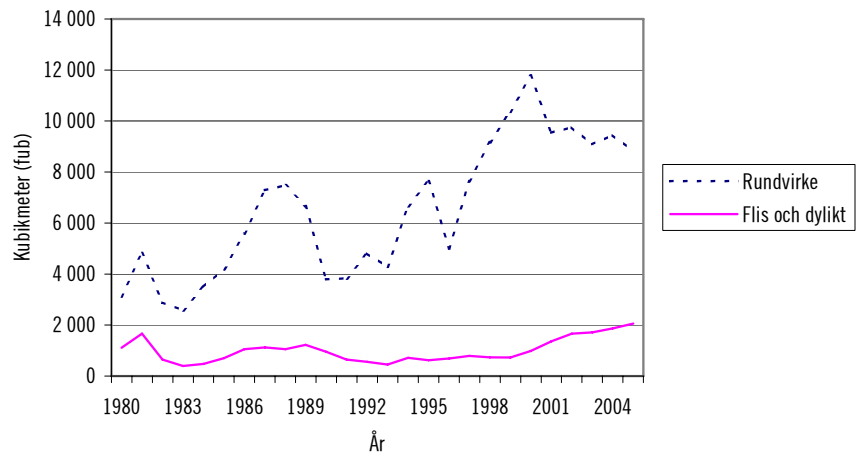
Skogsstyrelsen hade för avsikt att genomföra nya nationella virkesbalansberäkningar under år 2005. Dessa fick dock skjutas på framtiden på grund av konsekvenserna av stormen Gudrun och det arbete som uppföljningen av stormen innebar för myndigheten. Enligt uppgift från Skogsstyrelsens analysenhet är de preliminära planerna att till december 2006 göra nya virkesbalansberäkningar. Förhoppningen är också att under 2007 inleda arbete med s.k. skogliga konsekvensanalyser. Detta arbete beräknas bli klart under år 2008.

²⁵ Märk att beräkningarna gjordes innan stormen i januari 2005.

6.5.5 Virkesimportens roll

Dagens öppna marknader och utvecklad logistik gör dock att virkesbalansfrågorna blir gemensamma för många länder. Virke är en global handelsvara och begreppet svensk virkesbalans är därmed i någon mån oegentligt. Inte minst importen av virke från området runt Östersjön spelar en viktig roll i den ”svenska virkesbalansen”. Redan i slutet av 1970-talet bidrog virkesimporten till att underlätta industrins virkesförsörjning.²⁶

Figur 6.4 Import av rundvirke och flis 1980–2004



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006.

Sveriges skogsindustri importerar i dag cirka 12 miljoner m³fub vilket motsvarar ungefär 15 % av det totala fiberbehovet.²⁷ Flera faktorer har dock bidragit till att importmöjligheterna har minskat. Bland dessa märks bl.a. att

²⁶ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken*, Meddelande 1 2002.

²⁷ McKinsey & Company, juni 2006.

- den lokala efterfrågan i exportländerna ökar,
- avverkningsnivåerna i Baltikum är nära den årliga tillväxten och
- spotvolymerna i Baltikum minskar.

Trots det ökande behovet av fiber har därför importen hållit sig i stort sett konstant sedan år 2000, och från Baltikum till och med minskat. Detta kan jämföras med 1990-talet då importen ökade med i snitt 14 % per år.

Importen till Sverige har hitintills främst skett från Baltikum både i form av barr- och lövved. Nyttjandet av den betydande virkespotential som finns i Ryssland och Vitryssland begränsas bl.a. av dåligt utvecklade transportsystem. Höga och stigande priser för det ryska rundvirket begränsar också handeln. En annan faktor som påverkar virkeshandeln med stater från det forna östblocket är att acceptansen för rundvirkesexport i allmänhet är låg i dessa länder. Grundinställningen är att utnyttja råmaterialet till fullo och att endast exportera produkter med högsta möjliga arbetskraftsinnehåll.²⁸

Handeln med virkesråvara i Östersjöområdet innebär dock inte enbart att skogsnationer som Sverige och Finland importerar virke från Baltikum och Ryssland. Betydande kapital har på senare år investerats i skogsindustriella anläggningar i flera av länderna kring Östersjön. Ökad kapacitet i länderna kring Östersjön gör att konkurrensen om den baltiska råvaran ökar.

McKinseys sammantagna bedömning är dock att import från Sveriges närområde inte är en lösning att hoppas på för att dämpa en prisökning på fiber till de svenska skogsindustriföretagen.

6.5.6 Bioenergianvändningen och virkesbalansen

I detta betänkandes nästa kapitel beskrivs bioenergiproducenternas tilltagande efterfrågan på biomassa från skogen. Ännu har dessa anspråk inte haft någon större inverkan på virkesbalansen då denna efterfrågan i huvudsak har kunnat tillgodoses med andra sortiment än de som skogsindustrin efterfrågar (företrädesvis avverkningsrester). Lokalt finns dock tecken på att fjärrvärmeverk har börjat konkurrera om massaved. På sikt kan således efterfrågan från bioenergiesektorn leda till ett utbudsunderskott i virkesbalansen. Samtidigt är det också viktigt att komma ihåg att Skogsindustrin är

²⁸ Future Forum on Forests, *Newsletter 1/2004* (www.metsafoorumi.fi).

en stor producent av bioenergi och att det finns ytterligare potential för industrin att utveckla detta område.

6.5.7 Stormen Gudrun och industrins virkesförsörjning

Huvuddelen av de ovan refererade bedömningarna av virkesbalansens utveckling etc. gjordes före januari 2005 då södra Sverige drabbades av stormen Gudrun. Totalt fällde Gudrun cirka 70 miljoner m³sk vilket motsvarar ungefär 8 % av virkesvolymen i Götaland och cirka 3 % av arealen. Under åren 2005–2008 kommer cirka 45 miljoner m³sk att avverkas i södra Sverige samtidigt som tillväxten i området blir cirka 110 miljoner m³sk. Stormens påverkan på virkesförrådet kommer därmed att vara borta efter ungefär fyra år och tillväxten sänks bara obetydligt. Avverkningsmöjligheterna minskar sannolikt med max 1 miljon m³sk/år under åren 2009–2015. I ett nationellt perspektiv kan det konstateras att den möjliga avverkningen de kommande tjugo åren minskar med ungefär 2 %. I Kronobergs län blir minskningen dock närmare 12 %. I vissa kommuner (exempelvis den hårt drabbade Ljungby kommun) kan minskningen uppgå till så mycket som 20 %.²⁹

Trots de begränsade effekterna på virkesbalansen nationellt påverkas råvarupriserna av det plötsliga ökade utbudet av virke och därmed även förutsättningarna för både vidareförädlingsindustrin och skogsbruket.³⁰ Lägre råvarupriser vägs dock delvis upp av högre lagrings- och transportkostnader.

På längre sikt väntas en långsiktig regional bristsituation uppkomma. Timmerpriserna förväntas då stiga rejält, vilket främst drabbar de betalningssvagaste i nästa led, dvs. de små sågverken. Utslagning av små sågverk i regionen kan bli konsekvensen. Även snickerier kan drabbas. Pappersproducenterna förväntas klara sig bättre eftersom de delvis kan förlita sig på returfiber. Regionalt kan det finnas pappers- och massabruk som drabbas av neddragningar på grund av svårigheter med råvaruförsörjningen.

²⁹ Sandgren, Mats, Södra Skog, *anförande vid Virkesforum 2005*.

³⁰ Baudin, Anders, professor i skogsnäringsens marknadsvetenskap, *Betraktelse över stormfällningens konsekvenser*, www.vxu.se.

6.6 Returfiberns roll³¹

Andelen returfiberbaserad produktion av papper och kartong i Sverige är förhållandevis låg mätt med internationella mått. Konsumtionen av returfiber i Sverige ökar dock. Sedan cirka 1990 ökar konsumtionen snabbare än insamlingen vilket medför att även importen av returfiber till Sverige har ökat.

Även priserna på returfiber har ökat under det senaste decenniet. Detta är delvis drivet av stor efterfrågan i Kina och att marginalkostnaden för insamling ökar. En ökad tillgång på returfiber i bland annat England, Tyskland och Frankrike kan göra att prisökningarna begränsas.

Sammantaget kan denna utveckling vara till fördel för Sverige med dess höga andel färskfiberbaserad produktion. När priserna på returfiber ökar, stiger även priserna på returfiberbaserad pappersproduktion. Detta ger även utrymme för tillverkare av färskfiberbaserade papper att höja priserna. En viktig fråga i det här sammanhanget är om återvunnet papper bör få brännas i energisyfte, vilket är något som EU utreder. Tillåts förbränning försvårar detta för tillverkare av returfiberbaserat papper.

6.7 Åtgärder för att förstärka virkesbalansen

Skogspolitiken var under 1970- och 1980-talen i mångt och mycket inriktad mot att säkerställa industrins virkesförsörjning på kort och lång sikt. Skogspolitiska beslut med denna inriktning innefattade bl.a. avverkningsskyldighet, röjningsplikt, obligatoriska skogsbruksplaner, hushållningsbestämmelser m.m. Skogspolitikens starkare inriktning på miljöfrågor under 1990-talet i kombination med en mindre uttalad oro för framtida virkesförsörjningsproblem har bidragit till att diskussionen om möjligheterna att öka virkesproduktionen i den svenska skogen har varit relativt återhållsam.

³¹ Bygger på uppgifter från McKinsey & Company.

6.7.1 Ökad virkesproduktion

Debatten kring produktionsfrågorna har fått förnyad intensitet under de senaste åren. Detta beror inte minst på den ovan beskrivna tilltagande konkurrensen om råvaran och den svenska skogsindustrins utmaningar på den globala arenan.

I anslutning till att Skogsstyrelsen hösten 2004 presenterade de senaste nationsomfattande virkesbalansberäkningarna utvecklades en debatt mellan Skogsstyrelsen och representanter från Skogsindustrierna om huruvida den svenska skogen räcker för industrins behov. Skogsstyrelsen menade, i motsats till Skogsindustrierna, att dåvarande avverkningstakt innebär att taket för en hållbar avverkning i den svenska skogen håller på att nås. Som en del i Skogsindustriernas argumentation framhölls möjligheten att intensifiera skogsproduktionen och därigenom förstärka den svenska virkesbalansen.³²

I regeringsförklaringen 2004 bjöd statsministern in till branschsamtal inom ett antal näringslivssektorer. En av dessa var skogs- och träindustrin. I december 2005 presenterades sedan strategiprogrammet Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige. Ett område som berördes under dessa samtal var industrins råvaruförsörjning. Denna fråga bedömdes vara en nyckelfråga för den framtida utvecklingen av skogs- och träindustrin och det ansågs därför vara strategiskt viktigt med åtgärder för ökad skogstillväxt.³³ Även den av statsministern ledda Kommissionen mot oljeberoende har på senare tid lyft fram behovet av ökad virkesproduktion.³⁴

McKinsey menar i sin rapport att när det gäller skogsindustrins konkurrenskraft är det viktigt att skogspolitiken verkar för att öka möjligheterna till fiberuttag ur den svenska skogen, både genom att bättre utnyttja dagens fiberpotential och genom att öka skogens tillväxttakt. Möjligheterna att förändra arealstrukturen för att tillåta större arealer med industriellt tillgänglig fiber bör också undersökas.

Frågan om hur en ökad virkesproduktion skulle kunna uppnås behandlas närmare i detta betänkandes kapitel 8.

³² Skogsindustrierna, *Skogen räcker – beskrivning av möjligheterna till ökad avverkning i Sverige*, oktober 2004.

³³ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

³⁴ Kommissionen mot oljeberoende, *På väg mot ett oljefritt Sverige*, juni 2006.

6.8 Något om den finska skogssektorns framtidssyn

I Finland finns ett nationellt skogsprogram som har arbetats fram i samverkan mellan olika skogliga intressenter. Programmet löper t.o.m. 2010. Ett av målen i det finska skogsprogrammet är att bevara konkurrenskraftiga verksamhetsförutsättningar för skogsindustrin och att industrins användning av inhemskt virkesråvara årligen ökar med 5–10 miljoner kubikmeter fram till år 2010. Skogsprogrammet syftar också till att fördubbla exportvärdet av finska trävaruprodukter före år 2010.

Som en del i genomförandet av det finska skogsprogrammet har ett särskilt framtidsforum (*Future Forum on Forests i Finland, FFF*) etablerats. Detta multisektoriella och multidisciplinära forum syftar bl.a. till att identifiera och analysera förändringar i skogssektorns omvärld under de kommande 10–20 åren. FFF:s verksamhet inleddes i april 2003 och avslutas i mars 2008.

En grundläggande slutsats efter FFF:s första fas var att skogspolitiken mer bör betona virkesförsörjningsfrågor.³⁵ Den försvagade finska virkesbalansen ansågs vara ett hot mot såväl den finska skogssektorn som mot hela landets ekonomi. De mest effektiva medlen för att öka tillgången på virke i Finland ansågs vara olika typer av subventioner, skattelättnader och rådgivning riktad direkt till skogsägarna. Det betonades särskilt att rådgivningen bör riktas mot skogsägare boende i städer och andra tätorter. Vidare framfördes önskemål om avregleringar av det finska skogsbruket.

Våren 2006 genomfördes en analys av förändringar i omvärldsfaktorer som skulle kunna påverka den finska skogssektorn.³⁶ Flera aktörer hade bl.a. fått ange vilka faktorer de trodde skulle påverka den finska skogssektorn framgent. De starkaste tecknen på viktiga förändringsfaktorer ansågs enhälligt ha att göra med den tilltagande användningen av virkesråvara för energiproduktion och behovet av att gå från bulkproduktion till mer högförädlade produkter. Färre tecken på förändringar återfanns när det gällde annat nyttjande av skog som exempelvis turism, energi och miljöjänster.

I juni 2006 presenterades en rapport om den finska pappersindustrins kommande utmaningar. I rapporten listas flera åtgärder som anses nödvändiga för att den finska pappersindustrins konkurrenskraft ska kunna bibehållas. Bland sådana åtgärder märks bl.a. ökad kompetens med kopplingar till marknadsaktiviteter,

³⁵ *Future Forum on Forests, Newsletter 4/2005* (www.metsafoorumi.fi).

³⁶ *Future Forum on Forests, Newsletter 2/2006* (www.metsafoorumi.fi).

bibehållande av ett konkurrenskraftigt elpris och vikten av att utsläppshandel inte leder till att industriråvara används för energiproduktion. Vidare framhålls transportinfrastrukturens betydelse, att industrins virkesförsörjning måste bli bättre och att hinder i världshandeln måste undanröjas.

Hösten 2006 genomför FFF en undersökning om nya sätt att använda skogar och om nya produkter baserade på virkesråvara.

7 Skog, energi och klimat

7.1 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 såväl rapporten Mer trä i byggandet¹ som resultatet av det uppdrag om användningen av bioenergi i Sverige som Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) rapporterade till regeringen sommaren 2004. Även forskning om klimatförändringarnas betydelse för skogsnäringen ska beaktas.

7.2 Disposition

I detta kapitel ges inledningsvis en orienterande beskrivning av den klimatproblematik som en ökad koncentration av s.k. växthusgaser i atmosfären ger upphov till. Den globala uppvärmning som denna förändring av atmosfärens sammansättning förväntas resultera i kommer i sin tur att påverka de svenska skogarna och bruket av dessa. Denna påverkan beskrivs översiktligt.

För att bemästra klimatförändringarna och deras negativa effekter har det vidtagits flera åtgärder på både internationell nivå och i Sverige. Olika klimatpolitiska styrmedel beskrivs liksom deras effekter på den svenska skogssektorn. En sådan effekt som berörs närmare är den ökade användningen av biobränslen. Denna ökning skärper konkurrensen om virkesråvaran vilket i sin tur påverkar råvarupriserna. Förändrade priser kan få konsekvenser för skogsbruket och skogsindustrins lönsamhet respektive konkurrensförmåga. I kapitlet berörs dessa konsekvenser.

¹ Ds. 2004:1.

Skogsindustriella produkter och den bioenergin som produceras ur skogsråvara kan sägas ha två funktioner när det gäller att komma till rätta med klimatproblemen. För det första handlar det om att koldioxidneutrala biobränslen från skogen ersätter fossila bränslen. För det andra att koldioxid binds i trä- och pappersprodukter. När trä ersätter material som stål, aluminium och betong minskar också koldioxidutsläppen ungefär lika mycket som om man hade eldat träet och ersatt olja.

Den svenska skogen och brukandet av denna påverkar emellertid också sammansättningen av växthusgasbalansen i atmosfären. Ett växande kolförråd i den svenska skogen och skogsmarken kan binda koldioxid, dvs. fungera som en s.k. kolsänka. Samtidigt kan olika åtgärder i skogen leda till ökade utsläpp av växthusgaser. Frågan om skogens roll som s.k. kolsänka och som källa för utsläpp av växthusgaser behandlas därför också i kapitlet. Vidare beskrivs den forskning som bedrivs kring frågor om klimatets utveckling och skogens roll i de sammanhangen.

7.3 Vad händer med klimatet?

Under 1900-talet har jordens medeltemperatur ökat på ett sätt som avviker från naturliga svängningar under de senaste seklerna. Huvudförklaringen till detta är människans utsläpp av gaser som ger upphov till den s.k. växthuseffekten. Utsläppsnivån av den mest betydelsefulla växthusgasen, koldioxid, har fortsatt att öka under det gångna decenniet.²

Förbränningen av fossila bränslen bidrar mest till utsläppen av växthusgaser. Omfattningen på användningen av sådana bränslen är därför avgörande för hur klimatet utvecklas.

Det s.k. SWECLIM-projektet har undersökt hur förhöjda växthushushalter i atmosfären påverkar det svenska klimatet.³ Sammanfattningsvis är följande att vänta:

- Det blir varmare i hela landet.
- Nederbörden ökar i hela landet, mest under höst och vinter.

² Skogsstyrelsen, Klimatpolicy för Skogsvårdsorganisationen (SVO), Cirkulär 2003:D2, 2003-11-20.

³ Det svenska regionala klimatmodelleringsprogrammet, SWECLIM (Swedish Regional Climate Modelling Programme) startade 1997 och upphörde 2003-07-01. SWECLIM var ett forskningsnätverk som arbetade för att öka kunskaperna och medvetenheten om klimatförändringar på 50–100 års sikt (www.smhi.se/sweclim).

- I södra Sverige ökar vattenunderskottet under sommaren; i centrala och norra Sverige ökar avrinningen, främst under höst och vinter.
- Snötäckets utbredning vintertid minskar.
- Risken för stormvindar ändras inte eller ökar.

7.4 Klimatförändringarnas effekter på den svenska skogen och skogsbruket

7.4.1 Effekterna svåra att förutspå

År 2004 presenterade Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) en studie om klimatförändringar och hur de kan väntas påverka skogen och skogsbruket i Sverige.⁴

En sammanfattande slutsats var att klimatförändringarnas effekter i skogen och för skogsbruket inte är helt lätta att förutspå. Förbättrade tillväxtförutsättningar ställs mot klimat- och väderberoende skador som utvecklas via komplexa förlopp över flera år. Samtidigt pekade man på ett stort kunskapsunderskott när det gäller effekterna av väntade klimatförändringar. Några mer sannolika effekter kunde dock förutspås. Dessa redovisas i följande avsnitt.

7.4.2 Ökad tillväxt men fler väderberoende skador

För den svenska skogen och skogsbruket blir den troliga följderna att skogstillväxten i huvudsak påverkas i positiv riktning. Ett mildare klimat ger längre växtsäsong och ökar tillgängligheten av kväve vilket i sin tur gynnar produktionen. Även en högre koldioxidhalt i luften tros kunna inverka positivt på skogstillväxten. Samtidigt kan virkeskvaliteten påverkas negativt av snabbare tillväxt. Temperaturökningen innebär dessutom att tillväxten startar tidigare på våren vilket kan öka risken för frostskaador vid plötsliga temperaturfall. Riskerna för sommartorka i södra Sverige väntas öka och skogstillväxten kan som en följd av detta hämmas p.g.a. vattenbrist. KSLA:s bedömning var att nettoproduktionen för gran respektive tall ökar med mellan 0 och 50 % beroende på växtplats och

⁴ Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift, *Climate change and forestry in Sweden – a literature review*, Årg. 143, nr 18, 2004.

beståndsålder och att andra trädarter sannolikt reagerar på liknande sätt.

Varmare och torrare väder ökar risken för bränder. Blötare förhållanden i de norra delarna av landet kan öka arealen med höga grundvattennivåer.

Konsekvenserna av en eventuell ökning av stormfrekvensen och att stormarna blir kraftigare kan bli mer omfattande på grund av att marken oftare är fri från tjäle. Trots stigande temperatur kan det tidvis bli mer tjäle förutsatt att snötäcket samtidigt minskar. Blötare förutsättningar i norra Sverige i kombination med mildare vintrar och därmed sämre tjälförhållanden försämrar framkomligheten på skogsvägarna. Markskadorna kan även bli större vid avverkning. Samspelet mellan temperatur, tjäle och snöförhållanden är dock komplicerat och effekterna på skogen och skogsbruket är svårbedömda.

7.4.3 Svampar, bakterier och andra skadegörare

Träd som har skadats av kyla, torka, stormar eller höga vattennivåer utgör ofta en god grund för utvecklingen av patogener som bakterier, virus och svampar. Även vissa skadeinsekter väntas få gynnsammare levnadsförutsättningar. Samtidigt kan nya skadegörare finna goda livsbetingelser i Sverige och invandra söderifrån. Sannolikt balanseras detta dock något av att andra skadegörare finner de nya klimatbetingelserna mindre tilltalande och att skadegörarnas fiender också gynnas av förändrade förutsättningar.

När det gäller större skadegörare i skogen visade studier som redovisades i KSLA:s litteraturgenomgång att om temperaturen ökar kraftigt kan rådjur, kron- och dovilt expandera norrut i landet samtidigt som älgstammen förväntas minska i sydligaste Sverige. Klövviltstammarnas numerär förväntas dock påverkas mer av rådande viltförvaltning samt av förekomsten av stora rovdjur än av klimatets förändringar.

7.4.4 Andra trädslag

Klimatfaktorer har stor betydelse för den geografiska fördelningen av olika trädarter. På sikt kan artsammansättningen i den svenska skogen således förändras. Det gäller bl.a. förekomsten av olika

träslag. Odling av gran i sydligaste Sverige kan exempelvis bli problematiskt. Ett mildare och fuktigare vinterklimat, som inte låter granen invintra normalt, sätter ned skogens vitalitet och öppnar för skadegörare som insekter och svampar. Granen är också känsligare för långvarig torka jämfört med andra träslag och betydligt mer utsatt för stormskador än tall och lövträd. Samtidigt bör man notera att det finns studier som visar att skogsbruksaktiviteter kommer att ha större inverkan på artsammansättningen än klimatförändringarna. Dessa faktorer kan dock även samverka på olika sätt. Ett skogsbruk som anpassas till klimatförändringarna kan exempelvis gynna andra arter än de som dominerar i dagens svenska skogsbruk. Enligt vad som framkom i KSLA:s litteraturgenomgång kan ett varmare klimat göra att fler inhemska lövträdsarter och exotiska barrträdsarter blir mer intressanta för det svenska skogsbruket. Detta skulle i sin tur kunna bidra till en större variation i arternas sammansättning än i dag.

7.4.5 Mer skog i fjällen

Stigande temperatur väntas också leda till att trädgränsen i fjällkedjan klättrar uppåt. Detta kan i sin tur innebära att det på längre sikt tillkommer betydande arealer produktiv skogsmark. Samtidigt kommer en hel del av den fjällbarrskog som i dag ej brukas att bli mer produktiv och lättföryngrad.⁵

7.4.6 Klimat- och sårbarhetsutredningen

Regeringen tillsatte i juni 2005 en särskild utredare med uppgift att kartlägga det svenska samhällets sårbarhet för globala klimatförändringar och de regionala och lokala konsekvenserna av dessa förändringar. Utredaren ska också bedöma kostnader för skador som klimatförändringarna kan ge upphov till.⁶ Den särskilde utredaren ska bl.a. föreslå åtgärder som minskar samhällets sårbarhet för både successiva klimatförändringar och enstaka extrema väderhändelser. Av särskilt intresse är bl.a. klimatförändringarnas påverkan på de areella näringarna och den biologiska mångfalden. I utredningsdirektiven konstateras det att de långsiktiga förutsätt-

⁵ I betänkandets kapitel 22 redovisas synpunkter på att denna möjliga utveckling kan påverka synen på skogsbruk i fjällnära och svårföryngrade områden.

⁶ Dir. 2005:80.

ningarna för skogsbruket och svensk skogsindustri kan förändras väsentligt till följd av klimatförändringarna. Därför behöver bl.a. bruksformerna inom skogsbruket analyseras och studeras.

I direktiven konstateras det också att Skogsstyrelsen fortlöpande analyserar på vilka sätt skogsskötsel och naturvård kan behöva anpassas till följd av framtida klimatförändringar och ökad risk för extrema väderhändelser. Samtidigt noteras det att det inte har gjorts någon sammanhållen analys av de nya behov som uppstår och kostnader som en klimatförändring kan orsaka. Utredningen ska presentera sitt slutbetänkande senast den 1 oktober 2007.

7.5 Klimatpolitikens mål

7.5.1 Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet

Ett av Sveriges sexton miljö kvalitetsmål är Begränsad klimatpåverkan. I målet anges att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras och att andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.

Målet bygger på Klimatkonventionen och den s.k. Kyotoöverenskommelsen vars syfte är att begränsa utsläppen av klimatstörande gaser från basåret 1990 till 2008–2012. Överenskommelsen resulterade i att EU skulle sänka sina utsläpp av växthusgaser med 8 %. Av EU tilldelades Sverige ett utrymme att öka sina utsläpp med 4 %. Sverige satte dock upp ett mer ambitiöst nationellt mål genom att riksdagen våren 2002 beslutade att Sverige ska minska sina s.k. normalårskorrigerade utsläpp med 4 %, utan att använda de möjligheter till s.k. sänkkrediter som Kyotoprotokollet medger.

I januari 2006 beslutade regeringen att överlämna en rapport om Sveriges tilldelade utsläppsmängd till Europeiska kommissionen. Beslutet innebar bl.a. att Sverige i sin redovisning valde att räkna in upptag av växthusgaser i kolsänkor i skog och skogsmark, men ej i åker- och betesmark samt ny vegetation (se vidare nedan).

7.6 Klimatpolitikens medel

7.6.1 Den svenska klimatstrategin

Som medel för att nå målen beslutade riksdagen år 2002 om en svensk klimatstrategi.⁷ Strategin innehåller ett långsiktigt och ett kortsiktigt mål för begränsad klimatpåverkan samt ett åtgärds- och handlingsprogram för Sveriges klimatpolitik fram till år 2010. Strategin innefattar bl.a. grön skatteväxling med höjd koldioxid-skatt och sänkt skatt på arbete samt åtgärder inom transportsektorn bl.a. i form av skattelättnader för miljöbilar och biodrivmedel. Vidare ska informationssatsningar genomföras för att öka kunskapen om klimatförändringar. Särskilda s.k. klimatinvesteringsprogram gör det möjligt för kommuner och företag att söka bidrag för åtgärder som minskar utsläppen av växthusgaser. Utöver detta ska elproduktion från förnybara energikällor främjas genom införande av ett system med elcertifikat.

I mars 2006 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen där den bl.a. föreslog att klimatmålet enligt 2002 års klimatpolitiska beslut ska ligga fast.⁸ Vidare föreslog regeringen att det ska utvecklas sektorsvisa inriktningsmål för 2015. Regeringens överväganden om s.k. kolsänkor refereras längre fram i detta kapitel.

Flera klimat- och energipolitiska styrmedel främjar produktion och användning av biobränslen. Enligt den konsultstudie som Skogsutredningen har låtit genomföra kan framväxten av en inhemsk biobränslebaserad energiindustri komma att ställa mycket stora krav på uttagsvolymerna i den svenska skogen vilket i sin tur väntas leda till ökade priser och därmed försämrade konkurrenskraft för den övriga industrin.⁹

7.6.2 Koldioxidskatten

Det klimatpolitiska styrmedel som sannolikt har haft störst inverkan på den svenska skogsnäringen är koldioxidskatten. Koldioxidskatten infördes 1991 och betalas per kilo utsläppt koldioxid för alla bränslen utom biobränslen.¹⁰ I Sverige har koldioxid-

⁷ Prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10.

⁸ Prop. 2005/06:172.

⁹ McKinsey & Co, *Omvärldsfaktorers påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv*, juni 2006. Studien återfinns i sin helhet i bilaga 4.

¹⁰ Grunden för detta är att nettoutsläppen av koldioxid från biobränslen i de flesta fallen ligger nära noll. Det handlar alltså egentligen inte om något undantag från koldioxid-

skatten bidragit till att framtagning och användning av biobränslen blivit allt mer kostnadseffektiv, samt till en reduktion av koldioxidutsläppen. Biobränslenas ökade konkurrenskraft för värmeproduktion har varit särskilt påtaglig. På senare tid har tillgången på anpassade bilmodeller och utbyggda distributionssystem medfört att biobaserade fordonsbränslen också har börjat kunna konkurrera.

7.6.3 Elcertifikat

I april 2003 antog riksdagen en ny lag om elcertifikat. Systemet trädde i kraft den 1 maj 2003 och syftar till att uppnå det uppställda målet för förnybar el samtidigt som teknikutveckling stimuleras och kostnaderna hålls nere.¹¹ Handel med s.k. elcertifikat bygger på idén om att möjliggöra handel med den förnybara elens miljövärde. Med elcertifikatsystemet antogs även ett nationellt mål att öka den förnybara elen med 10 TWh från år 2002 till 2010. Systemet ersatte dessutom huvuddelen av de tidigare stöden till förnybar elproduktion.

Elcertifikatsystemet utvärderades av Energimyndigheten under 2004.¹² För att förbättra systemets långsiktiga effektivitet, funktion och måluppfyllelse föreslogs sedermera ett antal förändringar i en departementspromemoria.¹³ Våren 2006 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag på ändringarna i elcertifikatsystemet med syfte att effektivisera och renodla systemet, så att dess ändamål förstärks och konsumenternas ställning förbättras. Vissa förslag om justeringar fanns även i den ekonomiska vårpropositionen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹⁴

beskattning för biobränslen, utan snarare om att förbränning av biobränslen inte innebär något nettoutsläpp av koldioxid.

¹¹ Prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6.

¹² Energimyndigheten, *Översyn av elcertifikatsystemet – Delrapport etapp 1 och Delrapport etapp 2*, 2004.

¹³ Ds. 2005:29.

¹⁴ Prop. 2005/06:154 och 2005/06:100, bet. 2005/06:NU17.

7.6.4 Handel med utsläppsrätter

Utöver nämnda styrmedel så deltar Sverige i EU:s system för handel med utsläppsrätter som inleddes den 1 januari 2005. Handeln ska göra det möjligt att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av koldioxid från delar av Europas industri. Systemet gynnar biobränsleanvändning genom att en ökad användning av biobränslen i industrin möjliggör handel med ”outnyttjade” utsläppsrätter.

7.6.5 Andra styrmedel

I budgetpropositionen för år 2002 aviserades införandet av s.k. lokala klimatinvesteringsprogram (Klimp). Beslut om detta togs sedan i samband med riksdagens behandling av propositionen om Sveriges klimatstrategi.¹⁵ Hittills har Riksdagen avsatt drygt 1,2 miljarder kronor till dessa program. Ett investeringsprogram består av åtgärder som till största delen utgörs av fysiska investeringar.¹⁶

Vissa stöd för omställning från direktverkande el och oljeuppvärmning i bostadshus kan ha effekter på användningen av biobränslen. Sedan maj 2005 finns ett särskilt stöd för att främja investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i lokaler med offentlig verksamhet.¹⁷ Sedan den 1 januari 2006 finns möjlighet att söka bidrag för konverteringar från direktverkande elvärme och oljeuppvärmning, som påbörjats och slutförts under perioden den 1 januari 2006 till och med den 31 december 2010.¹⁸

7.6.6 Bidrag i Finland

I Sverige används inte bidrag som medel för att öka uttaget av energivirke. Finland har däremot stöd för uttag av skogsbränsle i form av bidrag till uttag av klenta träd i ungskog och till stubbrytning.¹⁹ Utöver att öka uttaget av energivirke är syftet med det förstnämnda bidraget också att stimulera skötseln av den yngre

¹⁵ Prop. 2001/02:55.

¹⁶ www.naturvardsverket.se

¹⁷ Sammantaget har 2 miljarder kronor avsatts för detta ändamål under perioden 2005–2007.

¹⁸ www.regeringen.se

¹⁹ Skogforsk, *Jämförelse av finskt och svenskt skogsbruk* Rapport, 2006.

skogen. Bidraget till stubbrytning motiveras även av man därigenom vill förhindra spridning av rotröta.²⁰

7.7 Styrmedlens effekter på skogssektorn

7.7.1 Ökad konkurrens om råvaran

Forskare vid Luleå tekniska universitet har undersökt de energi- och klimatpolitiska styrmedlens effekter på skogssektorn.²¹ De konstaterade att beskattning av fossila bränslen leder till högre konsumentpriser på energi. Då biomassa är ett substitut för fossilbränslen i energisektorn kan även biomassan ges ett högre pris. För skogsägare kan det då vara attraktivt att leverera biomassa till energisektorn i stället för till massa- och sågverksindustrin. I Sverige är detta, enligt forskningsrapporten, tydligast när det gäller efterfrågan på bl.a. sågspån där träskiveindustrin upplever en stark konkurrens från kommunala fjärrvärmeverk. För sågverken har den ökande efterfrågan på deras biprodukter varit positiv med förbättrade marginaler och utvecklingsmöjligheter. Ett högre pris på olja, som en följd av exempelvis höjd koldioxidskatt gör också att priserna stiger på samtliga sortiment. Enligt forskarna skulle detta gynna skogsägarna på kort sikt.

Sammantaget var dock forskarnas bedömning att energipolitiska styrmedel som gynnar bioenergianvändning riskerar att snedvrider konkurrensförutsättningarna för skogsråvaror och för den internationellt konkurrensutsatta massa-, pappers- och träskiveindustrins slutprodukter.

Enligt de beräkningar som konsultföretaget McKinsey & Co har gjort åt Skogsutredningen (se bilaga 4) har energiindustrin i dagsläget en betalningsförmåga för massaved som är i nivå med vad pappers- och massaindustrin kan betala.²² Samma slutsats drar representanter för energi- och pappersindustrin som McKinsey har intervjuat. Bränsle- och pappersindustrins gemensamma behov av fiber skapar, enligt McKinseys studie, lokala utbudssvårigheter.

²⁰ Bidraget för avverkning av klena träd i ungskog uppgår till 7 Euro/m³f för avverkning och terrängtransport samt 4,25 Euro/m³f för flisning. Utöver detta betalas ett arealstöd för röjning av ungskog som uppgår till 100–300 Euro/ha. Stubbrytningsstödet uppgår till 0,44 Euro/m³f.

²¹ Lundmark, Robert och Söderholm, Patrik, *Brännbrett om svensk skog – En studie om råvarukonkurrensens ekonomi* (SNS förslag, 2004).

²² McKinsey & Co, *Omvärldsfaktorers påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv*, juni 2006.

Enligt konsultrapporten har bränsleindustrin ännu inte börjat använda massaved som råvara i någon större utsträckning, men alltmer samstämmiga uppgifter gör gällande att så sker lokalt.

I den rapport om användningen av bioenergi i Sverige som Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) överlämnade till regeringen sommaren 2004 drogs liknande slutsatser när det gäller energi- och klimatpolitikens inverkan på skogsbruket. Bedömningen var bl.a. att den aktuella politiken gör att biobränsleanvändningen ökar samtidigt som priserna på olika skogsråvaror förmodligen kommer att stiga. Utredningens analys ledde bl.a. fram till slutsatsen att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan kommer att driva på en strukturomvandling inom skogssektorn och att energisektorn expanderar på bekostnad av skogsindustrin.²³

7.7.2 Branschsamtalen och styrmedlens effekter

I de branschsamtal som genomfördes under hösten 2005 mellan regeringen och företrädare för skogs- och träindustrin slogs det fast att en dialog om klimatpolitikens styrmedel är viktig.²⁴ Det konstaterades att energiskatter, koldioxidskatt, elcertifikat och utsläppshandel leder till ökad betalningsförmåga för biobränslen och att konkurrensen om skogsråvaran ökar mellan biobränsle-sektorn och skogs- och träindustrin.

Det konstaterades också att betalningsförmågan för biobränslen för etablerade värme- och kraftvärmeverk är hög, vilket skapar förutsättningar att tillvarata mer biomassa ur skogen. Samtidigt flaggades för risken att den fiberanvändande industrin (massa-, pappers- och träskiveindustrin), påverkas negativt med avseende på tillgång till och kostnad för råvaran. Vidare slogs det fast att centrala frågor för skogs- och träindustrin och den bioenergi-användande sektorn är hur ökningen i efterfrågan på biobränsle ska kunna mötas genom ökad inhemsk produktion och utveckling av nya sortiment, som stubbar och röjningsved.

²³ Sveriges lantbruksuniversitet, fakulteten för Skogsvetenskap, *Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige*, 2004-06-30.

²⁴ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige*, december 2005.

7.8 Biobränslen i Sverige

Som redan har framgått har de klimatpolitiska styrmedlen gynnat produktionen och användningen av biobränslen i Sverige. År 2004 förbrukades cirka 110 TWh energi från biobränslen, vilket var cirka 17 % av den totala energianvändningen för el och uppvärmning.²⁵ Biobränsleanvändningens tillväxt har under de senaste tio åren varit 2–3 % per år. Användningen av trädbränslen har ökat med cirka 5 % årligen sedan 1995.²⁶ Sammantaget har biobränsleanvändningen nästan tredubblats sedan 1970-talet.²⁷

Av den totala biobränsleanvändningen kommer cirka 45 % från massaindustrins avlutar, som huvudsakligen används för att täcka pappers- och massaindustrins eget energibehov, men som också delvis säljs till andra användare. Sverige är generellt sett en stor aktör inom den europeiska biobränsleindustrin.

7.8.1 Uppvärmning dominerar

Biobränslen används främst för uppvärmning men kan också användas för elproduktion. Huvuddelen av trädbränslet går till produktion av fjärrvärme, men den största ökningstakten finns inom elproduktion, speciellt i kombinerade kraftvärmeverk. Under den senaste tioårsperioden har fjärrvärmesektorns användning av trädbränsle, returlutar och råtalolja mer än fördubblats. Tidigare har ökningen i användning varit störst inom fjärrvärmesektorn men är nu även betydande inom övriga sektorer. Som exempel kan nämnas att ökningen av pelletsleveranserna till villor ökade med 33 % under år 2005.²⁸

Figur 7.1 illustrerar de senaste årens utveckling när det gäller användningen av trädbränsle i fjärrvärmesektorn. Noterbart i sammanhanget är också att åren 1980 och 1990 var trädbränsleanvändningen för detta ändamål 0,3 respektive 3,7 TWh. Detta kan jämföras med motsvarande siffra för år 2004 på drygt 19 TWh.²⁹

²⁵ Energimyndigheten, *Energiläget i siffror 2005*.

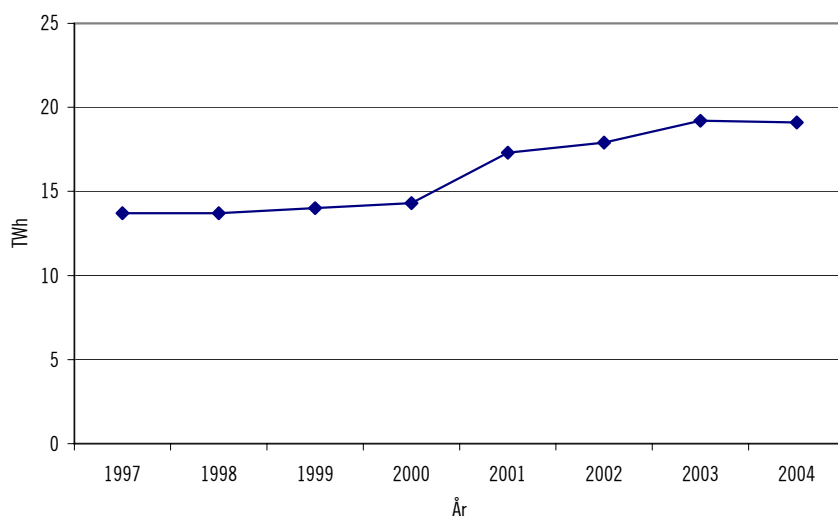
²⁶ Trädbränslen är trädråvara från skogen som inte genomgått någon kemisk process. Här ingår avverkningsrester, pappers- och massaindustrin resprodukter i form av spån och bark, oförädlat eller förädlat till pellets och briketter. Även returträ räknas till trädbränslen. (källa: www.svebio.se)

²⁷ Oljekommissionen anger att biobränsleanvändningen på 1970-talet var 40 TWh.

²⁸ www.pelletsindustrierna.org (pressmeddelande 2006-02-07).

²⁹ Skogsstyrelsen, *Skogsstatistisk årsbok 2006*.

Figur 7.1 Trädbränsleanvändning vid fjärrvärmeframställning 1997–2004



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006 (bearbetning).

7.8.2 Skogsindustrin producerar och konsumerar bioenergi

Av den energi som svensk industri använder kommer ungefär en tredjedel från biobränslen. Massa- och pappersindustrin är både den största producenten och konsumenten av detta energislag. År 2004 producerade denna industri biobränslebaserad energi som motsvarar drygt 46 TWh vilket är mer än 80 % av hela den svenska industrins biobränsleanvändning.³⁰ Drygt 90 % av nämnd energimängd förbrukas internt inom skogsindustrin.

Returlutar³¹, bark, samt tall- och beckolja är de viktigaste bioenergiformerna inom skogsindustrin. Det är också möjligt att med termiskt förgasad biomassa generera el. Inom skogsindustrin är s.k. svartlutsförgasning den metod som ligger närmast ett kommersiellt förverkligande.

I sågverken används bark och spån som bränsle. Överskottet går till fjärrvärmeanläggningar, tillverkare av förädlade biobränslen och skivindustrin. Övriga restprodukter från sågverken flisas och går till massaindustrin eller till bränslesektorn.

³⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsstatistisk årsbok 2006*.

³¹ Returlutar är en restprodukt från framställningen av kemisk massa. År 2003 svarade dessa lutar för cirka 34 TWh vilket är en tredjedel av Sveriges totala bioenergitillförsel.

7.8.3 Biodrivmedel

Etanol och biogas är de vanligaste typerna av biodrivmedel i Sverige och användningen motsvarar cirka 1,8 TWh (ca 1,6 %) av den totala bioenergianvändningen i landet).³² Flera mindre anläggningar för produktion av biodrivmedel har byggts i Sverige. En forskningsanläggning i pilotskala för cellulosebaserad etanolproduktion invigdes i Örnsköldsvik i maj 2004 och försök att tillverka alternativ till dieselolja i form av dimetyleter (DME) baserat på skogsråvara pågår för närvarande. Den svenska fiberbaserade produktionen av drivmedel är dock ännu ett litet industrisegment.

7.8.4 Skogen är den viktigaste biobränslekällan

Av de cirka 110 TWh bioenergi som används i det svenska energisystemet kommer ungefär 85 % från skogen. Som redan har nämnts handlar det främst om lutar och andra biprodukter från skogsindustrin, men också en betydelsefull del trädbränsle och inte minst i form av s.k. primärt skogsbränsle, dvs. avverkningsrester (Grenar Och Toppar; GROT) och en del gallringsved.

Åren 1999–2001 skördades GROT från i genomsnitt cirka 16 % av den föryngringsavverkade arealen. Energiutvinningen från GROT motsvarade under år 2002 mellan 6 och 8,4 TWh.³³ Uttaget i samband med gallring var litet.

7.8.5 Trädbränslen och miljön

Uttag av skogsbränsle kan dock ha negativa miljöeffekter och är anmälningspliktig enligt 14 § Skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens rekommendationer när det gäller trädbränsleuttag baseras på en miljökonsekvensbeskrivning av trädbränsleuttag och näringskompensation från 1998.³⁴ Väl planerade uttag i enlighet med Skogsstyrelsens rekommendationer begränsar dessa effekter. Planeringen

³² År 2005 förbrukade Sveriges fordonspark 200 000 m³ etanol som drivmedel, att jämföra med 5,5 miljoner m³ bensin och 4,3 miljoner m³ dieselolja. Cirka 80 % av den förbrukade etanolen i Sverige härrörde från brasiliansk sockerrörsproduktion. Numera är denna handel belagd med vissa importtullar i syfte att stimulera inomeuropeisk etanolproduktion.

³³ Skogsstyrelsens rapport 5/2006.

³⁴ Skogsstyrelsen, *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av skogsbränsleuttag, asktillförsel och övrig näringskompensation* (Rapport 1, 1998).

bör omfatta kvarlämnande av en viss andel barr och grenar, beakta värdefulla biotoper samt inkludera återföring av förbränningsaskan någon gång under omloppstiden.

Förbränningsaskan har kalkverkan och innehåller, med undantag av kväve, många av de näringsämnen som fördes bort när trädbränslet togs ut från skogen. Askåterföring motverkar den försurningseffekt på avrinnande vatten som normalt blir följderna av ett uttag i samband med föryngringsavverkning där huvuddelen av barren följer med. Askan bidrar dock inte till humusbildningen, vilket kvarlämnade avverkningsrester gör.³⁵ Härigenom minskar kollagringen i skogsmarken, vilket är negativt ur klimatsynpunkt.

Den tillväxtnedsättning som uttag av avverkningsrester kan medföra på det nya beståndet efter föryngringsavverkning motverkas av tidigare och bättre föryngring. Uttag i gallring kan dock medföra viss tillväxtminskning. Askåterföring ökar ofta tillväxten i södra Sverige, men kan resultera i en tillfällig tillväxthämning på magrare marker i de norra delarna av landet. På vissa marker i Svealand och Norrland, framförallt i norra Sverige, där uttag har gjorts eller förväntas kan det därför även vara lämpligt att kompensationsgödsla med kväve, för att upprätthålla skogens tillväxt.³⁶

Under åren 2004–05 återfördes aska till 15–20 % så stor areal som den där skogsbränsle hade tagits ut.

7.9 Biobränslen i framtiden

7.9.1 Några bedömningar

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har på regeringens uppdrag analyserat de ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för en fortsatt ökad användning av biobränslen i Sverige.³⁷ I studien dras slutsatsen att den positiva trenden för användningen av biobränslen, framförallt skogsbränslen, kan väntas fortsätta även i ett längre framtida perspektiv. En fortsatt utbyggnad av fjärrvärme, till stor del baserad på trädbränslen förväntas, liksom en kraftig ökning av användningen inom andra samhällssektorer, däribland transportsektorn. Enligt en prognos från Svensk Fjärrvärme

³⁵ I fältförsök har det emellertid varit svårt att urskilja effekten av trädbränsleuttag på humusmängden efter 15–20 år (ref. Bengt Olsson, SLU, Uppsala).

³⁶ Stycket bygger på uppgifter från Skogsstyrelsens dåvarande miljöenhet.

³⁷ Sveriges lantbruksuniversitet, fakulteten för Skogsvetenskap, *Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige*, 2004-06-30.

kommer fjärrvärmeleveranserna att öka från 50 till 60 TWh under 2000-talets första decennium, varvid även biobränsleanvändningen ökar.³⁸ Enligt Skogsindustrierna ligger utbyggnadsplanerna för trädbränsleanvändning fram till 2010 för närvarande runt 12 TWh, vilket motsvarar ungefär den ökningstakt som varit de senaste tio åren.³⁹

Prognoser över en framtid där kärnkraft och fordonsdrivmedel till viss del ska ersättas av bioråvarubaserade produkter ansågs dock vara svårare att göra. De scenarier som presenteras i SLU:s studie pekar på att den fysiska tillgängliga råvarubasen i den svenska skogen inte är tillräcklig för att samtidigt försäkra ett långsiktigt uthålligt skogsbruk med höga miljöambitioner. Enligt SLU-utredningen bör en ökad produktion, markanvändning i form av odling av bioenergiråvara och intensifiering av skogsvård övervägas för framtiden.

En samhällsekonomiskt grundad slutsats i studien var att det finns en potential att använda en viss del av den svenska skogen som skogsbränsle. Denna "potential" varierar dock med marknadspriserna och man kan tänka sig fall när det är samhällsekonomiskt lönsamt att använda all skog till förbränning. Samtidigt är det omvända också tänkbart, beroende på värdet av hur skogsprodukterna används.

I det strategiprogram för skogs- och träindustrin som Näringsdepartementet har tagit fram tillsammans med skogsnäringen slås det dessutom fast att skogs- och träindustrin och skogsägarna aktivt ska arbeta för att öka produktionen av biobränsle och biobaserade drivmedel från skogsråvara, samt el från kraftvärme-processer inom de skogsindustriella anläggningarna. Enligt strategiprogrammet bör sekundäråvara och energi från skogs- och träindustrins processer så långt som möjligt utnyttjas för leveranser till fjärrvärmenäten.

7.9.2 Kommissionen mot oljeberoende

I december 2005 tillsatte regeringen en kommission mot oljeberoende med statsministern som ordförande (mer allmänt känd som Oljekommissionen). Kommissionens uppdrag var att bistå

³⁸ Prognosen förutsätter dock att det inte byggs en naturgasledning genom södra Sverige. En sådan utbyggnad bedöms leda till att betydligt mindre fjärrvärme produceras med biobränslen i framtiden.

³⁹ McKinsey & Co, juni 2006.

regeringen i arbetet med att peka ut vägar som till år 2020 påtagligt minskar Sveriges beroende av olja. En central utmaning i sammanhanget anges vara i vilken utsträckning jord- och skogsbruk kan bidra till att ersätta olja som bränsle, drivmedel och råvara.⁴⁰

Sveriges gröna guld är nyckeln

I juni 2006 presenterade Oljekommissionen sin slutrapport. I rapporten föreslås en rad långtgående åtgärder i syfte att till år 2020 kan bryta det svenska oljeberoendet och påtagligt minska användningen av oljeprodukter. En av kommissionens fem utgångspunkter var att minska Sveriges klimatpåverkan och en annan var att använda och utveckla det man kallar ”Sveriges gröna guld”, dvs. energiresurserna från skog och åker. Flera av åtgärderna har således koppling till möjligheterna att producera biobränslen och biodrivmedel på skogs- och jordbruksmark.

Mer biodrivmedel

För att minska oljeanvändningen i transportsektorn föreslår kommissionen sju samverkande åtgärder. En av dessa är att öka andelen drivmedel från jord- och skogsbruket. Som ersättning för bensin och diesel föreslår Oljekommissionen att Sverige, år 2020 producerar 12–14 TWh biodrivmedel årligen från skogs- och jordbruksmark.

Kommissionens konkreta förslag till åtgärder på detta område är bl.a. statliga bidrag till pilot- och demonstrationsanläggningar som tillverkar ”andra generationens biodrivmedel” samt stöd till utveckling av s.k. bioraffinaderier som kan producera olika drivmedel samt el och värme ur en mix av råvaror från bl.a. skogsråvara. Fortsatt stöd bör, enligt Kommissionen, även ges till utvecklingen av etanol ur skogsråvara. Även om Kommissionen inte här pekar ut några åtgärder med direkt koppling till skogsbruket betonar den vikten av att energiproduktionen i skogen sker i så stor harmoni som möjligt med det existerande skogsbruket, samt samhällets övriga allmänna mål, bl.a. biologisk mångfald, naturvård och friluftsliv i skogs- och odlingslandskapet.

⁴⁰ www.sweden.gov.se

Vidare anges fortsatt växtbiologisk forskning vara viktigt i syfte att öka biomassans potential som energiråvara. Ny kunskap inom detta område förväntas kunna effektivisera skogsträdsförädlingen.

Oljekommissionen förordar sammantaget det man betecknar en "historisk satsning på skogs- och åkerbränslen". Inriktningen är att genom bränsleersättning eliminera oljan vid uppvärmningen av bostäder och lokaler samt att i kombination med energieffektiviserande teknik, minska den totala mängden bensin och diesel i transportsektorn med 40–50 % till år 2020.

Ökad skogsproduktion

Kommissionen ser ökad skogsproduktion som ett viktigt medel för att nå de mål man har satt upp. Produktionen i skogen ska, enligt Kommissionen, ökas genom följande tre långsiktiga strategier:

1. Skogens tillväxt ökas långsiktigt med 15–20 % genom effektivare skötsel i form av röjning, gallring, förädlat plantmaterial, dikesrensning och gödsling samt genom intensivare odling av gran och löv på några procent av arealen.
2. Åker och nedlagd, ej beskogad åkermark odlas med energi-grödor och energilövträd i en omfattning av 300 000–500 000 ha.
3. Staten satsar medel för att stimulera utbildning, anläggningsstöd, teknikupphandling samt produktionsanläggningar för drivmedelstillverkning.

Noterbart är att Kommissionen förutsätter att strategierna genomförs så att målen för naturvård, friluftsliv och rekreation inte hotas.

Kommissionen konstaterar att det behövs forskning och utveckling inom en rad områden för att öka kunskapen om skogsbrukets möjligheter som producent av energiråvara. Exempel på sådana områden är enligt Kommissionen:

- Ökad produktion av skogsråvara med hållbara skötselmetoder i konventionellt skogsbruk
- Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar intensivodling av skog
- Bästa användning av olika delar av skogsråvaran; utveckling av miljöteknik för biobränslen förbättrad logistik och hantering, transporter av uttag

- Näringsbalans och försurningsrisker i samband med uttag av grot
- Fortsatt genetisk förädling av plantmaterial med möjlighet att implementera nya tekniker.

Sammanfattningsvis konstaterar Oljekommissionen att det är en grannlaga uppgift att uppskatta såväl användningen av biobränslen som vilken potential för bioenergiproduktion som på längre sikt kan finnas i den svenska jord- och skogsbruksmarken och i omhändertagandet av avfallsflöden m.m. Kommissionen konstaterar att bedömningarna skiftar beroende på vilka kriterier man sätter upp. Det svenska statistikunderlaget behöver också förbättras kraftigt. Oljekommissionen gör dock en grov skattning som visar att produktionen på femtio års sikt ”mycket väl [kan] bli dubbelt så stor som idag”.

7.9.3 Fossila drivmedel svåra att ersätta

Då huvuddelen av svensk oljeimport går till drivmedelsproduktion är det således denna sektor som kommer att få axla en stor del av ansvaret för en övergång från fossila bränslen till mer förnyelsebara energikällor. McKinsey konstaterar i sitt underlag till Skogsutredningen (se bilaga 4) att biodrivmedel är ett segment som har starka drivkrafter bakom sig. EU är intresserat av att öka användningen av drivmedelsetanol och förväntas tillåta en ökad inblandning i vanlig bensin, från dagens 5 % till 10 %.

En grov skattning som redovisas i McKinseys rapport ger dock vid handen att en övergång från olja till förnybar energi skulle ställa mycket stora krav på tillgången på fiber, närmare bestämt mer än den nuvarande årliga avverkningen av skog i hela Sverige.⁴¹ Andra beräkningar visar att för att kunna ersätta fossila drivmedel med biodrivmedel till år 2030 behövs en volym vedråvara som motsvarar ungefär hälften av den årliga tillväxten i den svenska skogen.⁴²

⁴¹ Noteras bör dock att beräkningen inte tar hänsyn till faktorer som att importen troligen skulle öka, att jordbrukets biobränsleproduktion skulle öka och att bilindustrin skulle ges incitament att arbeta fram bränslesnålare motorer.

⁴² Underlag till Skogsutredningen 2004 från BioFuelRegion (www.biofuelregion.se).

7.9.4 Framtida trädbränslepotential

Skogspolitikens tydligaste direkta koppling till bioenergifrågan handlar om utvinningen av trädbränsle och då kanske i första hand primärt skogsbränsle i form av avverkningsrester (GROT). Intresset för trädbränsle har ökat markant som en följd av de klimatpolitiska styrmedlens effekter på användningen av fossila energikällor och politiska utfästelser som den ovan refererade från Oljekommissionen.

Det är en utbredd uppfattning att det finns en potential att ta ut mer trädbränsle ur den svenska skogen. En fysisk trädbränsletillgång är dock inte, som redan har nämnts, detsamma som ett reellt tillgängligt resurs. Uppskattningar av trädbränslepotentialens storlek går därför ofta isär. Skillnader i bedömningarna beror som regel på olika antaganden av vad som är ekonomiskt, ekologiskt och tekniskt möjligt.

Antaganden avgör potentialen

I Skogsstyrelsens senaste rapport på detta tema anges att den största potentialen för att öka energiutvinningen från trädbränslen är att öka användningen av avverkningsrester, dvs. GROT. Det anges vidare att all tillgänglig trädbiomassa i form av GROT motsvarar ett energiinnehåll på 70 TWh/år. Vid en beräkning 2002 togs GROT ut motsvarande mellan 6 och 8 TWh.⁴³ Svenska bioenergiföreningen (Svebio) anser, med hänvisning till studier vid SLU, att sammanlagt hela 135 TWh trädbränsle kan tas från den svenska skogen, jämfört med dagens 50 TWh/år.⁴⁴ Då måste dock andra sortiment än GROT utnyttjas. Som jämförelse kan nämnas att Energimyndigheten har uppskattat bioenergens totala användningspotential år 2010 till 160 TWh.⁴⁵

Skogsindustrierna bedömer att det går att drygt dubbla uttaget av avverkningsrester till 15 TWh per år.⁴⁶ Genom att ta vara på andra avverknings- och gallringsrester anser Skogsindustrierna att det är möjligt att utvinna ytterligare 12 TWh bränsle ur de svenska skogarna. Sammantaget är det alltså möjligt att öka uttaget av skog-

⁴³ Skogsstyrelsen, *Överensstämmet anmält och verkligt GROT-uttag?* Rapport 2006:5.

⁴⁴ Svenska bioenergiföreningen (Svebio), *Fokus bioenergi, Trädbränslen*, faktablad nr 2 2004.

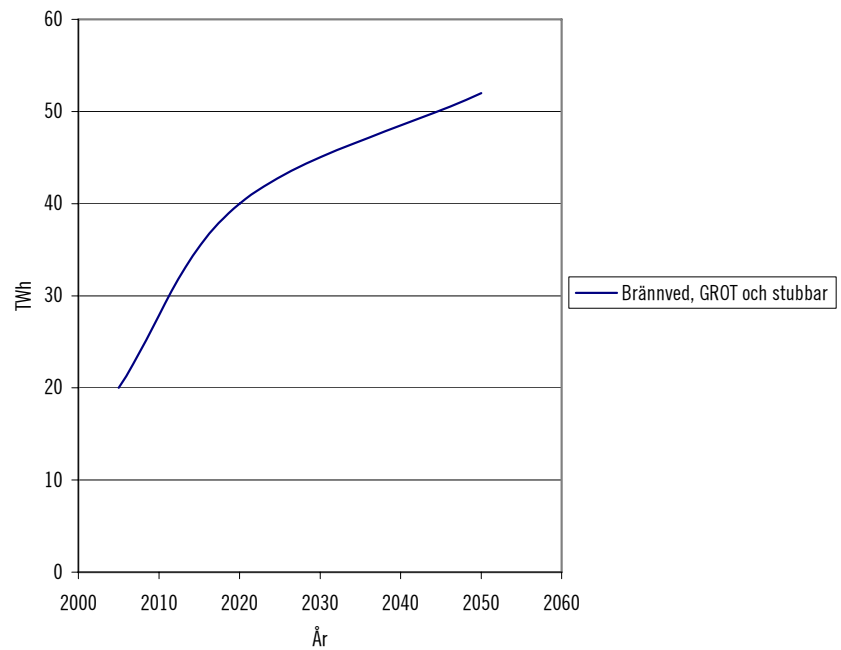
⁴⁵ Energimyndigheten anger den årliga totala svenska energianvändningen till cirka 600 TWh (www.stem.se)

⁴⁶ Skogsindustrierna, *Biobränsle från Skogen – Tillgång och efterfrågan*, 2006.

bränsle med 20 TWh per år. Skogsindustriernas beräkningar visar att det över landet som helhet borde finnas potential att öka uttaget av trädbränsle för att täcka det framtida behovet inom bränsleindustrin, åtminstone på kort sikt (upp till fem år). Enligt McKinsey skiljer sig dock möjligheterna att täcka behovet geografiskt. I norra, västra och södra Sverige tycks möjligheterna vara goda att tillgodose framtida behov, medan det bedöms bli betydligt svårare i mellersta Sverige. Vidare betonar McKinsey att det troligen är nödvändigt att använda andra sortiment än GROT för att täcka behovet längre fram än 2010. Utöver ”nya energisortiment” (se nedan) pekar man även på att det förväntade efterfrågeöverskottet i vissa delar av landet kan innebära att fjärrvärmesektorns intresse för massaved ökar och därmed även konkurrensen om en av skogsindustrins viktigaste råvaror. Konsekvenserna av detta har beskrivits närmare i kapitel 6.

Oljekommissionens bedömning av hur sortimenten brännved, grot och stubbar kan komma att utvecklas fram till år 2050 redovisas i figur 7.2.

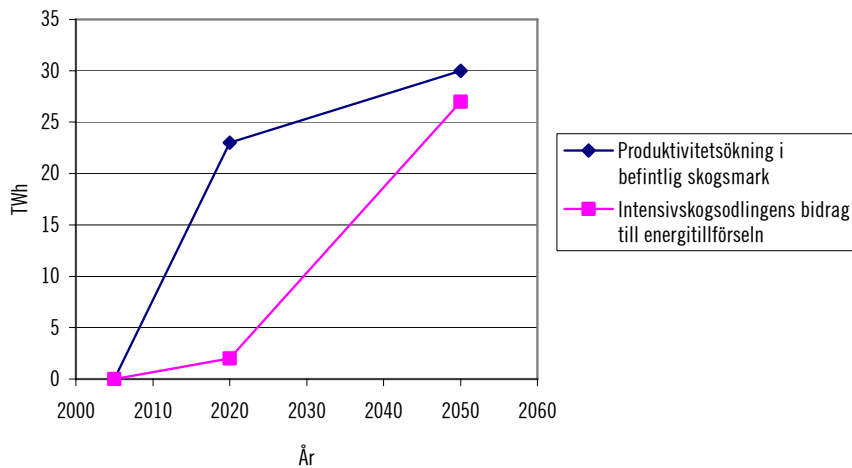
Figur 7.2 Oljekommissionens bedömning av en möjlig utveckling för bränsletillförseln från sortimenten brännved, GROT och stubbar



Källa: Oljekommissionen (bearbetning).

Oljekommissionen anser att det genom effektivare skogsbruk och förbättrad skogsvård är möjligt att öka produktionen av primärt bibränsle med cirka 30 TWh. Kommissionen hänvisar till data från SLU som visar att om 5 % av skogsmarksarealen, används för intensivodling av gran kan detta ge ett bidrag till energitillförseln på cirka 27 TWh (se figurerna 7.3 och 7.4).

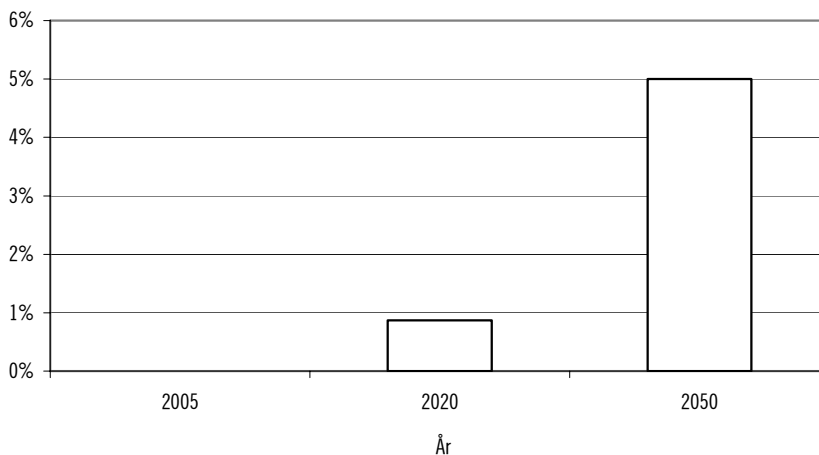
Figur 7.3 Oljekommissionens bedömning av skogsmarkens bidrag till den framtida energitillförseln



Källa: Oljekommissionen (bearbetning).

Den ökning av energitillförseln som Oljekommissionen förespeglar innebär bl.a. att andelen skogsmarksareal som intensivskogsodlas med gran utvecklas enligt figur 7.4.

Figur 7.4 Andel areal intensivskogsodling av befintlig areal skogsmark



Källa: Oljekommissionen (bearbetning).

Nya trädbränslesortiment

Då flera bedömare anser att uttag av GROT inte kommer att räcka för att täcka framtida trädbränsleefterfrågan riktas blickarna mot andra delar av trädet. Till skillnad från GROT påverkar en del av dessa sortiment virkesmängden till pappersindustrin. Bland ”nya” trädbränslekällor kan följande nämnas:

- Långa toppar – okvistade trädtoppar levereras som energiråvara. Lönsamt nära energikunder och där priset på massaved p.g.a. transportavdrag är lågt. Medför dock att mängden klen massaved minskar.
- Klena gallringar/röjningar. Teknik för utvinning finns men uttag ger i dagsläget inget netto. Minskar möjligt framtida massavedsuttag något i gallring, men sänker samtidigt kostnaderna i efterföljande gallringar.
- Stubbar. Kommersiell utvinning förekommer i Finland. Vissa försök görs av Sveaskog.
- Rötved. Ved som i dag kasseras men som skulle kunna användas som biobränsle.

Mer trädbränsle genom förändrad skogsskötsel

Traditionell skogsskötsel går i huvudsak ut på att fördela tillväxten på de tänkta huvudstammarna i syfte att erhålla en produktion som efterfrågas av massa- och pappersindustrin och sågverksindustrin. Denna typ av skötsel maximerar gagnvirkesproduktionen men inte nödvändigtvis produktionen av biomassa. För att maximera biomassaproduktionen kan det i stället handla om att eftersträva en mycket tät ungskofsfas där dagens röjningar ersätts med ett senare uttag av energibiomassa. Effekten kan bli förlängd omloppstid på de kvarstående timmer/massaträden men även en kvalitetsdaning av virket eftersom t.ex. kvistrensning kommer att ske på ett tidigt stadium.

Ökad import

En annan faktor som försvårar bedömningen av den framtida trädbränsletillgången i landet är möjligheterna till import. De senaste två åren har importvolymerna för pellets och andra processade bränslefiberprodukter ökat kraftigt medan importen av andra kvaliteter har legat stilla (se även detta betänkandes kapitel 6 om virkesförsörjning).⁴⁷ Det är troligt att handeln med biobränslen mellan länder kommer att öka ytterligare, till följd av åtagandena i Kyotoprotokollet. Andra länders tilltagande intresse för bränslebiomassa kommer dock göra att priset på tillgängliga importvolymerna troligen ökar. Fiberimport kan, enligt McKinseys bedömning, därför inte med säkerhet betraktas som en säker råvarukälla för svensk biobränsleindustri.

Bristfällig trädbränslestatistik

Skattningarna av möjligt trädbränsleuttag försvåras också av att kunskapen om den nuvarande trädbränsleanvändningen är bristfällig. Skogsstyrelsen har i en skrivelse till Skogsutredningen framfört att den statistik som finns på området är relativt osäker i ett läge där användningen av trädbränslen ökar.⁴⁸

Tillförlitligheten i trädbränslestatistiken påverkas bl.a. av att hälften av allt uttag av GROT inte anmäls i enlighet med reglerna i Skogsvårdslagen (14 §). Dessutom har det i en nyligen genomförd undersökning konstaterats att GROT inte tas ut på cirka 30 % av den anmälda arealen. En förklaring till de oanmälda GROT-uttagen kan, enligt Skogsstyrelsens rapport, vara att enskilda entreprenörer eller virkesköpare inte känner till anmälningsplikten. En annan orsak kan vara att markägaren först efter avverkningen bestämmer sig för att ta ut GROT och då inte gör någon efteranmälan.

Eftersom Skogsstyrelsen inte vet var uttagen sker får markägaren ingen information om exempelvis näringskompensation.⁴⁹

⁴⁷ McKinsey & Co, juni 2006.

⁴⁸ Skogsstyrelsen, *Skogsutredningen*, promemoria, 2005-08-23.

⁴⁹ Skogsstyrelsen, *Överensstämmer anmält och verkligt GROT-uttag?* Rapport 2006:5.

Energiskog

Energiskog odlas på jordbruksmark och omfattas därför inte av skogspolitiken. Energiskog är inte heller ett trädbränsle utan ett åkerbränsle. Trots detta kan det vara på sin plats att här beröra denna ”skogstyps” roll i bioenergisammanhang.

Energiskog och andra åkerbränslen bidrar i dag med 0,5–1 TWh till Sveriges energiförsörjning (mellan 0,4 och 0,9 % av bioenergi-användningen). Den energiskogsodling som förekommer i Sverige domineras av snabbväxande pilarter av släktet *Salix*. *Salix* odlas på ungefär 15 000 ha i södra och mellersta Sverige vilket motsvarar ungefär 75 % av den totala energiskogsodlingen i hela EU.⁵⁰ *Salix*flis eldas för att ge värme och el. I ett längre tidsperspektiv kan *salix* också bli råvara för framställning av biodrivmedel.

Odlingen av energiskog har inte utvecklats i den takt som förutspåddes av bl.a. Biobränslekommissionen i början av 1990-talet.⁵¹ Fasta biobränslen från jordbruket (bl.a. energiskog) har haft svårt att konkurrera med biobränslen från skogsbruk, skogsindustri samt importerade biobränslen generellt. En förklaring till detta är de förhållandevis höga kostnaderna för jordbrukets fasta biobränslen.⁵² Enligt en underlagsrapport till utvärderingen av styrmedel i klimatpolitiken är den största begränsningen för energiskogsodling att den kräver lång planeringshorisont.⁵³

I sammanhanget bör det också nämnas att regeringen i juli 2005 tillsatte en utredare med uppgift att analysera det svenska jordbrukets förutsättningar som producent av bioenergi.⁵⁴ Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2006.

7.10 Skogen som kolsänka och som källa för utsläpp av växthusgaser

Användning av biomassa från skogen som substitut för fossila bränslen eller andra icke förnybara produkter är bara en del av den svenska skogens roll i klimatsammanhang. Skogens roll som kolsänka eller som källa för utsläpp av växthusgaser får härvidlag inte förglömmas. En sänka får man då kolförråden ökar i biomassan

⁵⁰ Uppgift från dir. 2005:85.

⁵¹ SOU 1992:90.

⁵² Uppgift från dir. 2005:85.

⁵³ *Utvärdering av styrmedel i klimatpolitiken – Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2004.*

⁵⁴ Dir. 2005:85.

och/eller marken. En sådan ökning kan bero på skötselmetod, men också på kvävenedfall och andra miljöförändringar. Globalt skattar man att skogar ökar sitt lager med cirka 2,3 miljarder ton kol/år, vilket motsvarar mer än en tredjedel av de totala emissionerna av koldioxid från fossila bränslen.⁵⁵ Samtidigt uppgår den globala avskogningen till cirka 1,6 miljarder ton kol/år, vilket innebär att nettolagringen begränsas till 0,7 miljarder ton kol/år. I Sverige beräknades 5–10 miljoner ton kol bindas i skogen årligen under 1990-talet, vilket motsvarade 30–50 % av koldioxidutsläppen från förbränning.

En stor del av kolsänkan anses finnas i det norra halvklotets boreala och tempererade skogar. I Sverige och flera andra industriländer ökar förrådet av biomassa i skogen, vilket medför inbindning av koldioxid. Det sker också en viss lagerökning i mängden humus i skogsmarken. Inom vissa gränser är det möjligt att påverka sänkans storlek, samtidigt som det finns risken att kolförråd i exempelvis skogsbiomassa kan frigöras till atmosfären.

7.10.1 Kyotoavtalet och sänkor

Kyotoavtalet omfattar vissa rättigheter att utnyttja s.k. sänkor i skog i stället för klara hela åtagandet att minska växthusgasutsläppen genom en lägre förbrukning av fossila bränslen. Vid beräkning av storleken på minskningen av växthusgaser får förväntad förrådsökning i skogen fram till år 2010 tillgodoräknas. Sverige behöver ha en lagerökning på cirka 10–15 miljoner skogskubikmeter per år för att kunna tillgodoräkna sig hela det tilldelade sänkutrymmet.

I januari 2006 beslutade regeringen att överlämna en rapport om Sveriges tilldelade utsläppsmängd till Europeiska kommissionen. Rapporten ingår i den svenska redovisningen till Kyotoprotokollet om vårt utsläppsutrymme för åtagandeperioden 2008–2012. Beslutet innebar bl.a. att Sverige i sin redovisning valde att tillämpa artikel 3.4 i Kyotoprotokollet när det gäller upptag av växthusgaser i kolsänkor i skog och skogsmark, men ej i åker- och betesmark samt ny vegetation.

⁵⁵ Denna lagerökning är beräknad som en restpost i den globala kolbalansen (lagerökning i terrestra ekosystem (ej tropiska) = utsläpp från förbränning + skattade utsläpp från avskogning minus skattat upptag i havet minus ökning i atmosfären), vilket innebär att den är osäker (Uppgift från Hillevi Eriksson, Skogsstyrelsen).

I den proposition om nationell klimatpolitik i global samverkan som regeringen lämnade till riksdagen i mars 2006 konstaterades att det för att öka upptaget av koldioxid i, och minska avgången av andra växthusgaser från, kolsänkor krävs att strategier för markanvändningen inom de areella näringarna integreras i berörda politikområden.⁵⁶ Enligt regeringen bör detta bl.a. ske för skogsnäringen. Hänsyn bör härvid tas till andra samhällsintressen, inte minst till skogsägarnas intressen och skogsindustrins framtida behov av råvaror. Regeringen anser att det behövs ett bättre och säkrare vetenskapligt underlag rörande kolsänkor.

Regeringen ansåg också att en mer aktiv skötsel av kolsänkor, framför allt skogssänkorna, kan komma att bli betydelsefull i framtiden. Man menade att det ligger i linje med grundläggande principer för det internationella klimatarbetet att det i Kyotoprotokollet fastställda värdet för upptag av växthusgaser i skog och skogsmark i Sverige läggs till den svenska tilldelade mängden. Beslutet att räkna in skogsbrukets kolsänka innebär ett långsiktigt åtagande om ett uthålligt utnyttjande av skog och skogsmark då denna rapportering måste fortsätta även efter 2012. Beslutet ska även ses som en signal att Sverige ser ökad tillväxt i skogen som en betydelsefull åtgärd för att minska nettoutsläppen av växthusgaser.⁵⁷ Att växande skog tar upp och innehåller stora volymer kol ska däremot inte ses som ett argument för minskade avverkningar. En ökad tillväxt kan, enligt regeringen, antingen bevaras som en kolsänka i skogen, förädlas till kollagrande träprodukter eller användas som bränsle för att ersätta fossila bränslen.

7.10.2 Kolsänkor och målkonflikter

I regeringens förslag till klimatstrategi framhölls att åtgärder för att öka eller vidmakthålla kolupptaget i sänkor kan stå i konflikt med natur- och kulturmiljövårdsintressen.⁵⁸ Några remissinstanser hade berört denna problematik. Naturvårdsverket konstaterade exempelvis att en omfattande intensivodling av skog och plantering av skog på åkermark kan vara åtgärder som ökar kolsänkan, men att den samlade miljönyttan är mer tveksam. Skogsstyrelsen påpekade att många åtgärder för att öka kollagret medför återkommande

⁵⁶ Prop. 2005/06:172.

⁵⁷ LUSTRA, Årsrapport 2005.

⁵⁸ Prop. 2001/02:55.

kostnader eller uteblivna intäkter för att kolet inte ska släppas ut i atmosfären. Skogsstyrelsen anförde vidare att kostnaden för de åtgärder som minskar användningen av fossila bränslen däremot betalas direkt, varför sådana åtgärder normalt blir billigare i det långa loppet. Svenska naturskyddsföreningen ansåg att kolsänkor inte borde ligga till grund för svensk klimatpolitik då kunskapsläget ansågs vara för osäkert.

Främjande av kolsänkor kan även påverka andra viktiga samhällsintressen, såsom exempelvis skogsnäringens konkurrenskraft och utvecklingen av biobränslen. I Skogsstyrelsens klimatpolicy framhålls att åtgärder vars primära syfte är att som en engångshändelse öka kolförråden i skog kan "låsa in" virke och/eller påverka virkesutbudet negativt.⁵⁹ Detta kan i sin tur resultera i ett mindre utbud av trädbränslen. Skogsstyrelsen anser att användningen av trädbränslen på lång sikt kan minska koldioxidtillskottet till atmosfären betydligt mer än den kolsänka som kan åstadkommas med en förrådsökning. Även forskningsprogrammet LUSTRA är tydliga i sin uppfattning om att det är en betydligt effektivare klimatåtgärd att använda skogsbiomassa för att ersätta fossila bränslen, än att spara biomassan som kolsänka och i stället fortsätta att använda fossila bränslen.

7.11 Skogen och skogsbrukets påverkan på klimatet

Skogsbrukets metoder påverkar på olika sätt lagring av kol i biomassa och skogsmark samt utsläpp av sådana växthusgaser som exempelvis lustgas (dikväveoxid; N₂O).⁶⁰ Exempel på aktiviteter som kan påverka utsläppen av växthusgaser är avskogning, upp-dämning, markavvattning och kvävegödsling. I detta avsnitt beskrivs några av dessa aktiviteter och klimatrelaterade effekter.

7.11.1 Dikning

Dikning medför vanligen ökad koldioxidavgång från vissa marker och i en del fall även lustgastavgång. Å andra sidan minskar metanavgången. Variationen i nettoeffekt är stor och delvis känd, men svår att skala upp. Forskningen är dyr och arbetskrävande.

⁵⁹ Skogsstyrelsen, *Klimatpolicy för Skogsvårdsorganisationen (SVO)*, Cirkulär 2003:D2, 2003-11-20.

⁶⁰ Lustgas är 296 gånger mer effektiv som växthusgas än koldioxid.

En förändring av dåvarande Naturvårdslagen år 1993 innebar att det numera sällan ges tillstånd till avvattning av skogsmark. Då bidraget till sådan dikning dessutom togs bort i samband med införandet av den nya skogspolitiken 1994, har den koldioxidavgång som dikningen orsakar reducerats. Dikesrensning och skyddsdikning kan dock bidra till ökad växthusgasavgång på vissa marker.

7.11.2 Gödsling

I Sverige begränsas skogens tillväxt ofta av tillgången på kväve. De skärpta restriktionerna kring kvävegödsling som infördes av Skogsstyrelsen 1991 minskade gödslingen vilket i sin tur ledde till en utebliven inbindning av koldioxid i marken under 1990-talet. Samtidigt minskade emellertid risken för utsläpp av lustgas från kvävebelastade områden i södra Sverige.⁶¹

Enligt resultat från forskningsprogrammet Kolbalanser (se vidare nedan) medför kvävetillförsel genom gödsling att uppbyggnaden av kol i både biomassa (genom ökad tillväxt) och i mark (genom ökad förnatillförsel och genom hämmad nedbrytning) ökar.⁶² Med skogsgödsling riskerar man dock att kväve dels läcker ut till sjöar och vattendrag, dels avgår som lustgas till atmosfären.⁶³ Motsvarande resultat har redovisats av forskningsprogrammet LUSTRA.

När skogen tillförs kväve genom gödsling kan man på sikt förvänta sig att avgången av lustgas ökar, framför allt från dikad skogsmark. Lustgasbildningen gynnas på marker där grundvattennivån är relativt hög och varierande. Ökad kvävetillförsel till skogsekosystem ökar sannolikheten för lustgasavgång.

I den senaste miljömålspropositionen aviserade regeringen att man hade för avsikt att uppdra åt Skogsstyrelsen att utreda behovet av och möjligheterna att införa ett nytt delmål om kväveupplagring och kväveläckage i skogsmark.⁶⁴ Skogsstyrelsen fick sedan detta uppdrag i regleringsbrevet för 2006. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 september 2007.

⁶¹ *Utvärdering av styrmedel i klimatpolitiken – Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2004.*

⁶² Modellstudier har indikerat att långvarig kvävetillförsel kan medföra en fördubbling av kolförrådet i markens humuslager under en skogsgeneration. Av ökningen beror 70 % på hämmad nedbrytning och resten på ökad förnaproduktion.

⁶³ LUSTRA, *Årsrapport 2005*.

⁶⁴ Prop. 2004/05:150.

7.12 Forskning kring skogens roll i klimatsammanhang

Klimatproblematiken har fått stor uppmärksamhet inom forskarvärlden under det senaste decenniet. Flera större forskningsprogram med anknytning till skog- och klimat helt eller delvis finansierats av staten bl.a. via Energimyndigheten. Några resultat från dessa program har redan refererats ovan.

Enligt Energimyndigheten är Sverige framstående när det gäller FoU kring bioenergens miljö och kretslopp, askåterföring, ekologiska och tekniska restriktioner för skogsbränslepotentialen samt miljömässiga och ekonomiska förutsättningar för energiproduktion i intensivodlad skog. Även FoU om bioenergens inverkan på biologisk mångfald förekommer. Satsningar på biobränslen görs även inom flera av EU:s program liksom på att utveckla kunskaper om rening av aska från tungmetaller och om kolbalanser i olika skogsekosystem. Nedan beskrivs kortfattat några forskningsprogram med koppling till Skogsutredningens arbete.

7.12.1 Forskningsprogrammet Kolbalanser

Under perioden juli 2000–juni 2004 drevs ett forskningsprogram med det övergripande målet att ta fram sådan kunskap om skogens kolbalanser som möjliggör att skogssektorn kan användas som ett effektivt medel för att minska koldioxidhalten i atmosfären.⁶⁵

Insatserna inriktades i första hand mot att ta fram fördjupad kunskap om kollagring, kolflöden och kolbalanser i skogsekosystem baserat på svenska ekologiska förhållanden samt med hänsyn tagen till svensk skogsskötselpraxis. Vidare var ambitionen att bygga upp en sammanhängande svensk kompetens kring skogens kolbalanser och kolsänkor som bl.a. möjliggör konsekvensanalyser av förslag som läggs fram inom ramen för det globala klimatarbetet. En annan avsikt med programmet var att ta fram underlag för ett skogsnyttjande som på ett kostnadseffektivt sätt kan minska koldioxidhalten i atmosfären. Här inkluderas bl.a. minskning genom skogsbränsleproduktion och användning av skogsprodukter.⁶⁶

⁶⁵ Programmets budget uppgick till 20 miljoner kronor och finansierades i sin helhet av Energimyndigheten.

⁶⁶ Forskningsprogrammet har inte prioriterat studier av effekterna av olika skogsskötselåtgärder, då detta är en huvudfråga för forskningen inom ett annat forskningsprogram, LÜSTRA (se nedan). De resultat som framkommit på detta område är därför främst en

Av programmets syntesrapport framgår bl.a. att det saknas bra metoder att regelbundet mäta och rapportera växthusgasbalanser för dikad skogklädd torvmark. Vidare slås det fast att den största koluppbbyggnaden i skogsekosystemet sker då primärproduktionen är som störst dvs. när träden är 30–40 år. Normalt utgör skogen dock en sänka även i ett hundraårigt bestånd.

När det gäller igenplantering av gammal åkermark med skog fann man att det då ofta sker en koluppbbyggnad i systemet, dels i den ovanjordiska biomassan, dels i markens humusskikt. På marker som tidigare har haft hög tillförsel av kvävegödsel ökar inte markens kollager så mycket efter beskogning.⁶⁷

Gödsling, dikning och klimatet

En annan slutsats var att det saknas en bra metodik för att mäta och rapportera förändringar i nettoflödet av växthusgaser från dikad skogsmark. Resultaten visar dock att dessa skogstyper utgör en betydande källa för växthusgaser till atmosfären i jämförelse med odikat tillstånd. De av dikningen orsakade ökade nettoutsläppen beräknas uppgå till cirka en tiondel av de totala utsläppen från förbränning av fossilt kol i Sverige.

Resultaten från programmet tyder också på att ökad temperatur och ökad koldioxidhalt leder till ökad kolupplagring i skogsekosystemen, så länge vattentillgången inte är begränsande. Denna slutsats står i motsats till den ofta framförda synpunkten att ökad temperatur skulle leda till att kolförråden skulle minska kraftigt vid en klimatförändring, till följd av den ökade nedbrytningshastigheten.

Träbyggnadssektorn har liten betydelse som kolsänka

I forskningsprogrammets syntesrapport slås det även fast att tillgängliga uppskattningar tyder på att ett ökat trähusbyggande i Sverige har relativt liten betydelse för Sveriges växthusgasbalans,

effekt av studier som gjorts med annat syfte (som regel för att förstå processer), men där skötselåtgärder ingått som en variabel.

⁶⁷ Som redan har nämnts har forskningen inom programmet kommit fram till att kvävetillförsel (gödsling) ökar uppbbyggnaden av kol i både biomassa (genom ökad tillväxt) och i mark (genom ökad förnatillförsel och genom hämmad nedbrytning).

men att användning av den svenska skogen bidrar till att minska koldioxidflödet internationellt.

7.12.2 Forskningsprogrammet Biobränslen och miljön

Under perioden juli 2000–december 2004 drevs ett forskningsprogram bestående av de två delprogrammen Uthållig produktion av skogsbränslen respektive Bioenergi och biologisk mångfald. Programmet finansierades i sin helhet av Energimyndigheten.⁶⁸

Uthållig produktion av skogsbränslen

Det övergripande målet för detta delprogram var att skapa underlag för långsiktigt uthållig produktion av skogsbränsle, med hänsyn taget till ekologiska, ekonomiska och tekniska möjligheter och restriktioner. Programmet omfattade skogliga/ekologiska frågor om helträdsuttag, näringskompensation inklusive askåterföring, samt nya skogsskötselsystem som kan leda till högre bränsleproduktion.

Bioenergi och biologisk mångfald

Syftet med detta program var att ta fram kunskap om hur ett praktiskt och ekonomiskt fungerande system för produktion av primära biobränslen från skogs- och jordbruksmark ska utformas för att ge minsta möjliga negativa påverkan på natur och biologisk mångfald, samtidigt som det ger största möjliga miljönytta och bästa resursanvändning i ett långsiktigt perspektiv.

⁶⁸ Programmets budget uppgick till 48 miljoner kronor, fördelad på 32 miljoner kronor för Uthållig produktion av skogsbränslen och 16 miljoner kronor för Bioenergi och biologisk mångfald. En rapport som redovisar de samlade resultaten av Energimyndighetens forskningsprogram med klimatanknytning kommer att publiceras under hösten 2006.

7.12.3 Etanolproduktion från skogsråvara - ett program för utveckling av etanol som drivmedel

Ett omfattande sjuårigt program med fokus på utveckling av etanol som drivmedel genomfördes under perioden 1998–2004.⁶⁹ Etanolprogrammet har lett till en avsevärd uppbyggnad av teknisk kunskap och kompetens för etanolprocessens alla delar och den totala processutformningen. Inom ramen för projektet har bl.a. en pilotanläggning projekterats, byggts och tagits i drift i Örnsköldsvik. Etanol framställdes för första gången i början av 2005. Enligt uppgift på Energimyndighetens hemsida ska en slutrapport som sammanfattar forskningsprogrammet komma ut under hösten 2006.⁷⁰

7.12.4 LUSTRA

Till skillnad från det ovan beskrivna forskningsprogrammet Kolbalanser har forskningsprogrammet LUSTRA haft effekterna av olika skogsskötselåtgärder som huvudfråga för forskningen.⁷¹ Syftet med LUSTRA är att föreslå strategier för hur den svenska markanvändningen kan anpassas så att nettotillförseln av växthusgaser till atmosfären minskar. Programmet är inriktat på flödet av växthusgaserna koldioxid, lustgas (dikväveoxid) och metan och på hur man genom lämplig skogsskötsel kan styra flödena.

Några resultat från LUSTRA

Det totala förrådet av kol i den svenska skogsmarken uppgår till cirka 1,9 miljarder ton vilket är nära dubbelt så mycket som det kol som är bundet i träden. Förråden av kol i marken är större i södra än i norra Sverige. En huvudorsak till denna skillnad är den högre kvävetillgången i söder. Kväve ökar inte bara trädens tillväxt och därmed tillförseln av kol till marken utan minskar också nedbrytningshastigheten för organiskt material. Därigenom går nedbryt-

⁶⁹ Programmets budget uppgick till 210 miljoner kronor och finansierades i sin helhet av Energimyndigheten.

⁷⁰ www.stem.se, 2006-08-23.

⁷¹ LUSTRA finansieras av Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, MISTRA. Akronymen LUSTRA står för Land Use Strategies for reducing greenhouse gas emissions. Programmet startade 1999 och har beviljats finansiering t.o.m. innevarande år.

ningen i norra Sverige minst lika fort som i södra Sverige trots lägre temperatur.

Lustrav har också funnit att det i landet som helhet inte sker betydande signifikanta förändringar av kolförrådet i fastmark. Däremot finns regionala förändringar. I södra Sverige innebär att klimatändringar med stigande temperaturer att kolförråden ökar i skogsekosystemen men att ökningen främst beror på ökad träd-tillväxt. Utvecklingen av kolförråden i marken påverkas, enligt Lustra, endast marginellt.

Lustra har även funnit att blöta och fuktiga marker håller stora kolförråd, ofta i form av torv. Grundvattenytans nivå styr här kolmängden i marken. Ju ytligare grundvattenyta desto mer kol. Marken i dikad skog släpper ut stora mängder växthusgaser, koldioxid och lustgas. Denna mängd motsvarar omkring 15 % av de nationella utsläppen från fossila bränslen. Om man tar hänsyn till både skogens upptag och markens avgång av växthusgaser är dikade skogsmarker dock en mindre källa för växthusgaser.

Skogsmarken som helhet (fast- och torvmark) är, enligt LUSTRA:s beräkningar en källa för växthusgaser. Klimatändringar kommer inte att ändra på detta. För att öka kolförråden i marken krävs ändrad skogsskötsel, t.ex. utökad kvävegödsling, val av snabbväxande trädslag samt en minskning av arealen dikad skogsmark. Byte från tall till gran eller björk kan, enligt bedömningar av LUSTRA öka kolförrådet i marken med 50–60 %. LUSTRA har dock visat att de åtgärder som bäst bidrar till minskade netto-utsläpp av växthusgaser från samhället är att använda skogsråvaran för att ersätta olja, betong eller produkter som för sin framställning kräver olja.

7.12.5 Satsningar på bioenergiforskning

Energimyndigheten har på regeringens uppdrag i två steg redovisat hur en fokusering av insatserna för forskning, utveckling och demonstration på energiområdet konkret bör ske.⁷² I budgetpropositionen för år 2006 föreslog regeringen sedermera en förstärkning av insatserna kring forskning, utveckling och demonstra-

⁷² Energimyndigheten, *FOKUS – Prioritering och fokusering av satsningar på forskning, utveckling och demonstration på energiområdet* (ER 29:2004) samt Energimyndigheten, *FOKUS II – Mål för forskning, utveckling, demonstration och kommersialisering inom energiområdet, kriterier för prioritering, förslag till prioriterad verksamhet samt indikatorer för att mäta målpåfyllelse*, ER 2005:38.

tion på energiområdet med 270 miljoner kronor per år under 2006 och 2007, samt med 370 miljoner kronor under 2008.⁷³

I mars 2006 överlämnade regeringen propositionen Forskning och ny teknik för framtidens energisystem till riksdagen.⁷⁴ I propositionen betonades att uthållig användning av biomassa för energiändamål är av stor betydelse för omställningen av energisystemet liksom forskning, utveckling och demonstration med inriktning mot att utnyttja Sveriges stora skogs- och jordbruksarealer för detta ändamål. Regeringen ansåg vidare att de av Energimyndigheten föreslagna visionerna och målen är en ändamålsenlig grund för att främja en uthållig bränslebaserad tillförsel och användning av energi. Bland de prioriterade insatserna kring bränsleförsörjning återfinns bl.a. verksamhet som syftar till effektiv och uthållig skogsskötsel och teknikersystem för starkt ökande produktion av bränslen från skogsmark. Inom området energiomvandling prioriteras bl.a. insatser för att öka kunskap och förståelse av energimarknader och exempelvis sambandet mellan tillgång och efterfrågan på biobränslen och dess beroende av skogsindustrin. Med hänvisning till tidigare ställningstaganden i budgetpropositionen framhöll regeringen även att förgasning av biomassa är ett område av stort intresse.

7.13 Konsekvenser av helträdsutnyttjande

I maj 2006 redovisade Naturvårdsverket en vetenskaplig rapport om de konsekvenser som helträdsutnyttjande kan ha på klimat och biologisk mångfald.⁷⁵

I rapporten dras bl.a. slutsatsen att uttag av avverkningsrester (GROT) har begränsad inverkan på kolbudgeten i det svenska produktionsskogslandskapet. Verksamheten förefaller i det närmast vara koldioxidneutral. Effekterna av uttag av stubbar på det produktiva skogslandskapets kolbudget har inte kunnat bedömas. Vidare konstateras det att skogsbränslehantering tycks ha begränsade effekter på den skogliga biologiska mångfalden jämfört med stamvedsuttag. För att uppnå miljömålen om skogens biologiska

⁷³ Av dessa medel öronmärktes 150 miljoner kronor för att främja utvecklings- och demonstrationsprojekt inom området produktion av biodrivmedel och förgasning av biomassa, svartlut eller avfall.

⁷⁴ Prop. 2005/06:127.

⁷⁵ Naturvårdsverket, *Helträdsutnyttjande – konsekvenser för klimat och biologisk mångfald* (Naturvårdsverkets rapport nr 5562, maj 2006).

mångfald bedöms insatser för att öka förekomsten av grov död ved, gamla träd samt biologiskt värdefulla skogshabitat vara av större betydelse än att avstå från att ta ut avverkningsrester.

7.14 EU:s klimat- och energipolitik

7.14.1 Grönbok om energi

EU:s gemensamma energipolitik har bl.a. som mål att främja hållbar utveckling.⁷⁶ Ett medel för att nå detta mål är att utveckla förnybar energi, från bl.a. biomassa. År 2001 antog Rådet ett direktiv i syfte att öka andelen el från förnybara energikällor på den inre marknaden.⁷⁷

I mars 2006 antog EU:s energiministrar slutsatser om en ny energipolitik för Europa. I slutsatserna anges ett antal grundläggande principer för en europeisk energipolitik däribland miljömässig hållbarhet. I anslutning till detta diskuterade energiministerrarna även Kommissionens grönbok om energi som antogs i mars 2006.⁷⁸ I grönboken sägs att en mer samordnad energipolitik bl.a. ska leda till miljömässig hållbarhet. Kommissionen pekade ut sex prioriterade områden i grönboken, däribland förnybara energikällor. I regeringens faktapromemoria om grönboken konstaterades att den omfattar åtgärder inom mycket vitt skilda politikområden. Att grönboken inte innehåller några skarpa förslag, gör det enligt regeringens faktapromemoria, dock svårt att uppskatta de eventuella åtgärdernas effekter för Sverige.⁷⁹

Grönboken är nu ute på samråd. Samrådet ligger till grund för en mer detaljerad s.k. vitbok om energipolitiken. Kommissionen har för avsikt att presentera en sådan i december 2006. En övergripande strategi ska sedan tas fram till den strategiska energiöversyn som Kommissionen ämnar presentera inför toppmötet våren 2007.

⁷⁶ Enligt gällande EG-fördrag är energi inte en gemenskapskompetens och man kan därför inte i egentlig mening tala om en gemensam energipolitik. Öppen samordning i form av den strategiska översyn av EU:s energipolitik som Kommissionen föreslår i grönboken kräver dock i sig ingen rättslig grund.

⁷⁷ www.eu-upplysningen.se

⁷⁸ KOM(2006) 105.

⁷⁹ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Grönbok om den europeiska energipolitiken*, Faktapromemoria 2005/06:FPM83.

7.14.2 Handlingsplan för biomassa

I december 2005 presenterade Kommissionen en handlingsplan för biomassa.⁸⁰ Handlingsplanen syftar till att fördubbla användningen av bioenergi till år 2010 eller några år därefter och innehåller bl.a. åtgärder för att främja användningen av biomassa för uppvärmning, elproduktion och transporter samt åtgärder som påverkar tillgången på biomassa. Vissa av dessa åtgärder är relaterade till skogsbruk. Bland dessa märks bl.a. en informationskampanj riktad mot jordbrukare och skogsägare om produktion för energiändamål. Vidare redovisas flera förslag när det gäller forskning och utveckling däribland behovet av forskning om drivmedel från skogsråvara. Kommissionen kommer även att överväga hur man bäst kan gynna forskningen för att optimera jordbruks- och skogsgrödor för energiändamål.

Samtliga medlemsstater såg handlingsplanen som ett betydelsefullt steg mot att öka användningen och produktion av bioenergi. Sverige ser handlingsplanen som ett viktigt steg för omställningen av energisystemet och för att minska beroendet av fossila bränslen.⁸¹ Sverige anförde att flera av åtgärderna i handlingsplanen är angelägna och för många av dem har Sverige arbetat under flera år. Samtidigt efterlyste Sverige en långsiktig strategi för hur efterfrågan på energi från biomassa ska kunna öka väsentligt och bidra till utveckling av ännu mer omfattande energiutvinning och annan användning av biomassa i effektiva system.

Härutöver noterade Sverige att biomassa från skogsbruk ska hanteras i kommissionens aktionsplan för skog samtidigt som det är inom skogsbruket den största potentialen för biomassaproduktion finns. I det svenska ställningstagandet fäste Sverige emellertid stor vikt vid att det inte finns någon gemensam skogspolitik inom EU.

Sverige är vidare positivt till de forskningsinsatser som nämns i handlingsplanen. Forskning och utveckling anges vara ett prioriterat område i syfte att utveckla mer kostnads- och energieffektiva förnybara energikällor. Det är särskilt viktigt att främja utvecklingen av andra generationens bränslen.

Handlingsplanen var föremål för debatt vid Energirådet i juni 2006.

⁸⁰ KOM(2005)628.

⁸¹ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Handlingsplan för biomassa, Faktapromemoria 2005/06:FPM59.

7.15 Den nationella träbyggnadsstrategin

I december 2002 bemyndigade regeringen statsrådet Messing att utse en särskild träbyggnadsförhandlare. Förhandlingsuppdraget resulterade i ett underlag av förberedda överenskommelser och samråd med skogsnäringen, delar av byggsektorn och andra berörda av en nationell strategi för att främja en ökad träanvändning i byggandet.⁸² Trähusbyggandets koppling till klimatfrågor tillgodoses på kort sikt i strategin genom att man med hjälp av expertis och myndigheter har för avsikt att klargöra trähusets miljöfördelar i ett livscykelperspektiv.

I oktober 2004 bemyndigade regeringen sedermera statsrådet Messing att utse en ordförande för arbetet med att samordna en träbyggnadsstrategi. Ordförandens uppgift är att leda den Nationella träbyggnadsstrategin som är en kommitté som verkar för att åtgärdsförslagen i nyss refererade utredningsrapport genomförs.⁸³ Kommitténs arbete beräknas vara slutfört senast den 31 december 2007.

⁸² Näringsdepartementet, *Mer trä i byggandet – Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet* (ds. 2004:1).

⁸³ *Redogörelse för arbetsläget i Nationella träbyggnadsstrategin* (2005-10-31). Den ordinarie ordföranden riksdagsledamoten Kenth Högström ersattes i maj 2005 av en tillförordnad ordförande (landshövding Lorentz Andersson).

8 Ökad virkesproduktion

8.1 Direktiven

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

8.2 Regeringens skrivelse

I sin skrivelse om skogspolitiken ansåg regeringen att det är oroande att resultaten på produktionssidan har försämrats på viktiga punkter mellan den återväxtinventering som utfördes av Skogsstyrelsen 1999/2000 jämfört med den som gjordes 1996/98¹. Det är bl.a. brister i återbeskningsarbetet som gör att produktionsmålet inte uppfylls. Regeringen ansåg också att skogsvårdsstyrelserna aktivt bör verka för att informera jägare och markägare om viltbetningens konsekvenser för virkesproduktionen.

I samma skrivelse refererades att många av remissinstanserna ansåg att skogspolitikens mål bör ligga fast. Skogsindustrierna ansåg att det är viktigt att produktionsmålet i skogspolitiken prioriteras.

8.3 Krav på ökad virkesproduktion

Flera aktörer inom den skogliga sektorn ställer i dag krav på att skogens produktion av virke ska öka och menar att detta bör ske genom att intensifiera produktionen på den produktiva skogsmarken. Motiven till detta är bl.a. att industrins behov av virke ökar och att efterfrågan på biobränsle från skogen spås en kraftig ökning. Samtidigt ökar ambitionerna för skogens sociala roll och utrymmet för naturvård ska bibehållas eller ökas.

¹ Skr. 2003/04:39.

Även från statens sida förordas en högre virkesproduktion, bl.a. i syfte att minska Sveriges beroende av olja. I december 2005 tillsatte regeringen en kommission med uppgift att utarbeta ett övergripande program för att minska Sveriges oljeberoende. Kommissionen mot oljeberoende presenterade sin slutrapport i juni 2006.² I rapporten sägs att staten ska medverka till en storskalig produktion av nya, inhemska drivmedel från skog- och åkermark. Kommissionen gör bedömningen att skogens tillväxt kan ökas långsiktigt med 15–20 % genom effektivare skogsskötsel.

I regeringens strategiprogram Skogs- och träindustrin – en del av det Innovativa Sverige framhålls att för den framtida utvecklingen av skogs- och träindustrin är det strategiskt viktigt med åtgärder för ökad skogstillväxt och framtida avverkning.³ I strategiprogrammet hävdas att det finns en potential att öka skogens tillväxt med 20–50 % inom 50–100 år utan att ge avkall på skogens värde för människors livskvalitet och biologisk mångfald. I programmet görs bedömningen att åtgärder med effekt på lång sikt måste initieras under den närmaste tioårsperioden. Även åtgärder på kort sikt bedöms som motiverade. Flera åtgärdsförslag har i programmet identifierats inom skogsvård, skadebekämpning, föryngringar, plant- och trädslagsval.

I strategiprogrammet sägs också att samhällets ökade behov av virkesråvara motiverar flera insatser för ökad produktivitet och avverkning och att det därför är viktigt att innovationssystemet för utvecklande av ett rationellt och konkurrenskraftigt skogsbruk vidareutvecklas. Kraftsamlingen med deltagande i FTP (Forest Technology Platform) är viktig för fortsatta innovationer i skogsbruket, framhålls det i strategiprogrammet. Såväl strategiprogrammet som kommissionens rapport behandlas även i kapitel sex och sju i detta betänkande.

KSLA:s skogsskötselkommitté menar, i en debattartikel, att ”alla” prognoser tyder på att skogsindustrin kommer att fortsätta att expandera samtidigt som energisektorn expanderar kraftigt och att efterfrågan på skogens förnyelsebara produkter därför kommer att öka.⁴ För att möta denna ökade efterfrågan på virke anser kommittén att virkesproduktionen på den produktiva skogsmarken måste öka och naturvården effektiviseras.

² *På väg mot ett oljefritt Sverige*, Kommissionen mot oljeberoende, juni 2006.

³ *Skogs- och träindustrin – en del av det Innovativa Sverige*, Näringsdepartementet, 2005.

⁴ KSLA:s skogsskötselkommitté: *”Eftersatt forskning hotar virkesproduktionen och miljön i skogen”*, september 2005

I artikeln framför kommittén att det som krävs för att upprätthålla och öka virkesproduktionen, parallellt med att naturvårdsambitionerna och de sociala värdena säkerställs, är en satsning på skoglig forskning. Kommittén framhåller att det är en politisk fråga hur mycket man är beredd att satsa på forskning men också på medel att föra ut kunskapen om hur virkesproduktionen kan ökas, t.ex. i form av rådgivning och information till skogsägare.

8.4 Olika nivåer av produktionsökning

Ett möjligt sätt att resonera om produktionsökningen av virke i skogen är att tala om fyra olika nivåer:

- Öka produktionen upp till den s.k. lagnivån, dvs. upp till den nivå som skogsvårdslagen kräver i dag.
- Öka produktionen upp till den s.k. rådgivningsnivån, dvs. upp till den skogspolitiska ambitionsnivån.
- Öka produktionen ytterligare men fortfarande inom ramen för dagens lagstiftning och politik.
- Öka produktionen av virke genom åtgärder som inte rymms inom nuvarande lagstiftning eller den vedertagna avvägningen mellan de skogspolitiska målen. Det kan t.ex. handla om att bedriva skogsbruk utan generella hänsyn på vissa arealer eller att gödsla i ungskog eller mer intensivt än vad som i dag anses acceptabel enligt Skogsstyrelsens allmänna råd.

De åtgärder som beskrivs under avsnitten 8.5.1 till 8.5.8 rymms inom de tre första nivåerna ovan, dvs. att öka produktionen inom ramen för dagens lagstiftning och politik. Detta ligger i linje med utredningens direktiv, som förutsätter att skogspolitikens grunder ligger fast.

8.4.1 Virkesproduktion enligt lagnivån

I dag uppfylls inte skogsvårdslagens alla krav med avseende på virkesproduktion. Exempelvis når inte alla föryngringar upp till de krav som ställs i lagen. Om alla föryngringar uppfyllde lagens krav

skulle virkesproduktionen öka med cirka 3 % eller 3 miljoner m³sk/år från år 2050, enligt en bedömning av Skogforsk.⁵

8.4.2 Virkesproduktion i nivå med de skogspolitiska ambitionerna

För att nå det skogspolitiska produktionsmålet krävs att skogsägarna gör större insatser än vad lagen kräver, på en nivå som man i flera avseenden inte når upp till idag. Det gäller exempelvis röjning av ungskog som är eftersatt avseende såväl areal som intensitet. Eftersom det inte finns någon röjningsplikt får jämförelsen göras mot de sektorsmål som Skogsstyrelsen beslutat efter samråd med sektorn utifrån skogspolitikens inriktning. Med dagens nivåer på röjning kommer detta mål inte att uppnås. Genom att röja en större andel av ungskogen skulle den för marknaden tillgängliga virkesproduktionen kunna öka med 1–3 miljoner m³sk/år med effekt på 30–50 års sikt, enligt bedömningar från medlemmar i KSLA:s skogsskötselkommitté.

8.4.3 Produktionsökning inom ramen för nuvarande lagstiftning och politik

I strategidokumentet "Skogs- och träindustrin – en del av det Innovativa Sverige" framhåller regeringen att råvaruförsörjningen behöver utvecklas på kort, medellång, (15 år) och lång (100 år) sikt. I strategidokumentet framhålls att insatser för ökad tillväxt, såsom bl.a. förädlat plantmaterial, gödsling och utvecklade skogsskötselmetoder, produktivitet och teknikutveckling i skogsbruket är särskilt prioriterade.

Huvuddelen av dessa är åtgärder som ryms inom ramen för nuvarande lagstiftning och skulle kunna ge en ökad virkesproduktion med 25–50 miljoner m³sk/år på 10–60 års sikt enligt KSLA:s skogsskötselkommitté. Av de ovan listade åtgärderna är gödsling, enligt KSLA, den som snabbast kan ge en ökad virkesproduktion.

⁵ Skogforsk, *Utvecklingskonferens 2004*, Redogörelse nr 1, 2004.

8.4.4 Ytterligare ökning av virkesproduktionen

Utöver de åtgärder som ryms inom ramen för nuvarande lagstiftning och politik kan man öka virkesproduktionen genom att införa nya metoder som skulle kräva ändringar i nuvarande lagstiftning eller i den vedertagna avvägningen mellan de skogspolitiska målen. Ett sätt att göra det är, enligt forskningsprogrammet Fiberskog vid SLU, att öka diversifieringen av den brukade arealen så att en viss del av skogsmarken intensivodlas (plantageskogsbruk med återkommande gödsling som startar tidigt i beståndets ålder), en viss del odlas med lika vikt på produktion och miljö (dagens skogsbruk) och en viss del odlas extensivt eller avsätts som reservat. På den mark som odlas mer intensivt skulle målet vara att uppnå en hög skogsproduktion och lönsamhet med små negativa miljöeffekter, enligt Fiberskog. Förenklat kan man säga att produktionsmålet där är överordnat miljömålet vad beträffar biologisk mångfald, kulturmiljövärden och värden för rekreation och friluftsliv.

Hur hög produktion man kan uppnå vid intensivodling av gran beror enligt Fiberskogsprogrammet på markens naturliga produktionsförutsättningar och på de intensivodlingsåtgärder man ämnar vidta. Förädlingsgraden hos det plantmaterial man använder har också stor betydelse. Den klart mest virkesproduktionshöjande intensivodlingsåtgärden är tillförsel av växtnäringsämnen (gödsling). Med gödsling kan därför produktionen av stamved i de flesta av våra barrskogar ökas betydligt. Genom en balanserad näringsgiva, så kallad näringsoptimering, kan man enligt Fiberskogsprogrammet vid intensivodling anpassa innehållet i givan till de näringsämnena som beståndet har brist på.

Flera av medlemmarna i KSLA:s skogsskötselkommitté ifrågasätter dock intensivodlingens lönsamhet. Dessutom är man tveksam till om de redovisade produktionseffekterna kan uppnås utan negativa miljöeffekter. Kommittén förordar mot den bakgrunden att man inväntar resultaten av kommande miljökonsekvensbeskrivningar innan man drar slutsatser om miljöeffekterna av denna typ av intensivodling.

8.5 Åtgärder för att öka produktionen av virke

Regeringen menar, i strategiprogrammet ”Skogs- och träindustrin - en del av det Innovativa Sverige” att det finns en potential att öka skogens tillväxt med 20–50 % inom 50–100 år utan att ge avkall på skogens värde för människors livskvalitet och biologisk mångfald.

I den rapport som Kommissionen mot oljeberoende presenterade i juni 2006 föreslås att skogens tillväxt ökas långsiktigt med 15–20 % genom effektivare skötsel i form av röjning, gallring, förädlat plantmaterial, dikesrensning och gödsling samt genom intensivare odling av gran och löv på några procent av arealen.

Kommissionen anser att forskning och utveckling behövs inom en rad områden för att möjliggöra skogsbrukets bidrag till en ökad produktion av biodrivmedel från jord och skog. Kommissionen pekar bl.a. ut följande områden för utökad forskning och utveckling:

- Ökad produktion av skogsråvara med hållbara skötselmetoder i konventionellt skogsbruk.
- Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar intensivodling av skog.
- Bästa användning av olika delar av skogsråvaran; utveckling av miljöteknik för biobränslen, förbättrad logistik och hantering, transporter av uttag.
- Näringsbalans och försurningsrisker i samband med uttag av grot.
- Fortsatt genetisk förädling av plantmaterial med möjlighet att implementera nya tekniker.

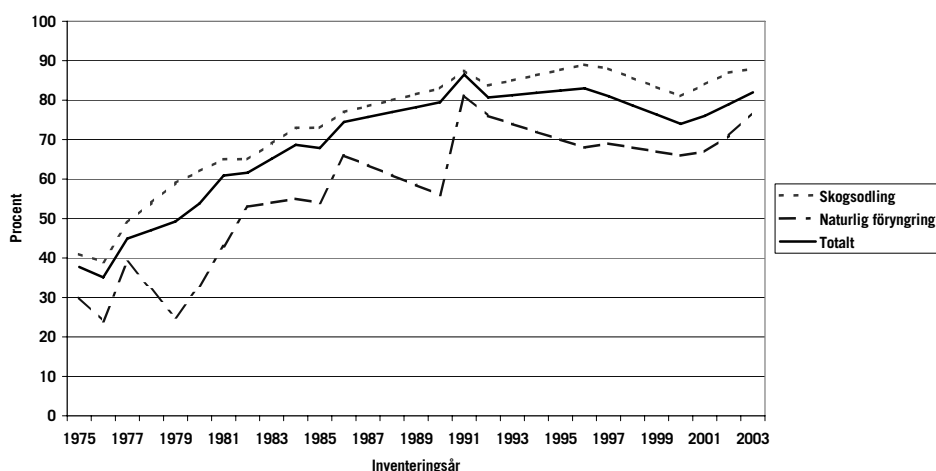
KSLA:s skogsskötselkommitté hävdar att vi i Sverige, trots avsättningar till naturvård, skulle kunna öka virkesproduktionen med cirka 25–50 % på 10–60 års sikt, beroende på vilka åtgärder som prioriteras och hur mycket skogsägarna är beredda att investera i skogsproduktionen. Ökningen skulle främst ske genom bättre och effektivare skogsskötsel och naturvård. Kommittén listar ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till denna produktionsökning. Ett antal av dem beskrivs i detta kapitel. Hur stor och hur snabb produktionsökning respektive åtgärd väntas ge är svårt att ange exakt men skattningar som bl.a. medlemmar ur KSLA:s skogsskötselkommitté har gjort för respektive åtgärd framgår nedan.

8.5.1 Bättre föryngringar

Skogsstyrelsens uppföljning av föryngringar

I juni 2006 publicerade Skogsstyrelsen resultaten av en uppföljning av återväxten av skog.⁶ Undersökningen visar att andelen föryngringar som uppfyller skogsvårdslagens minimikrav på kvalitet och sammansättning ökat, från 82 % i 2005 års mätning till 84 % i 2006 års mätning. Skogsstyrelsen anser dock att den godkända återväxten fortfarande ligger under önskvärd nivå. För att föryngringen ska uppfylla skogsvårdslagens bestämmelser så ska vissa krav på plantantal, täthet, träslag och kvalitet vara uppfyllda.

Figur 8.1 Andel av den föryngringsavverkade arealen som uppfyller SVL:s krav på antal huvudplantor och luckighet för olika föryngringsmetoder



Källa: Skogsstyrelsen.

Den totala siffran för storskogsbruket (i hela landet) är 89 % godkända föryngringar i 2006 års mätning. De privata skogsägarna har generellt en något lägre andel godkända föryngringar med 81 %.

Mätningarna visar att återväxterna har blivit bättre både där skogsägarna valt att föryngra med naturlig föryngring, dvs. genom att kvarlämnade fröträd besår marken, och där skogsägarna valt att

⁶ Skogsstyrelsen: *Skogsföryngring – resultat från Skogsstyrelsens återväxtinventering Rikspolytax, 2006.*

plantera. En stor bidragande orsak till det ökande antalet godkända föryngringar tros vara att en ökad andel av föryngringsarealen markbereds.

Plantering är den föryngringsmetod som har använts mest. Arealandelen där man använt plantering som föryngringsmetod har minskat från 65 % vid inventeringen 1999/2001 till 62 % vid inventeringen 2003/2005, enligt Skogsstyrelsens uppföljning. Föryngringsmetoden naturlig föryngring har använts på 34 % av den föryngringsavverkade arealen. Metoden används mer av privata skogsägare (39 %) än övriga (28 %). Sådd har använts på 1 % av arealen och 3 % av arealen har lämnats utan föryngringsåtgärd.

Effekter av förbättrade föryngringar

I en rapport från Skogforsk görs en beräkning av en rimlig och möjlig produktionsökning för hela landet om vissa produktionshöjande åtgärder vidtas.⁷ När det gäller föryngringar gör Skogforsk bedömningen att om alla föryngringar uppfyllde lagens krav så skulle virkesproduktionen öka med cirka 3 % eller 3 miljoner m³sk/år från år 2050. Om föryngringsarbetet förbättras ytterligare, t.ex. genom att planteringsandelen stiger från 60 % till 80 %, bedömer Skogforsk att avverkningsökningen kan fördubblas, dvs. stiga till 6 %.

Skogforsk beräknar i samma rapport effekterna av att använda plantmaterial som kommer från nyanlagda fröplantager med högre förädlingsvinst än dagens fröplantager till 8 % högre virkesproduktion från år 2050. Man har då skattat att cirka halva den teoretiska förädlingspotentialen faktiskt uppnås i fält efter att man dragit bort effekterna av bl.a. självföryngring. Förädlad material ger högre produktion till en liten merkostnad jämfört med ej förädlad plantmaterial, dvs. merinvesteringen för skogsägaren är liten per extra kubikmeter.

KSLA:s skogsskötselkommitté pekar på en potential på samma nivå som Skogforsk. Flera osäkerheter finns dock avseende bättre föryngringar, enligt KSLA. Som exempel godkänns i dag föryngringar med en relativt stor andel lövträd (vilket inte var fallet innan 1994), med en svårskattad produktionssänkning som följd. En annan osäkerhet i skattningarna är om det finns mekaniska skydd

⁷ Skogforsk, *Utvecklingskonferens 2004*, Redogörelse nr 1, 2004.

med tillräcklig effekt mot snytbagge, när de bekämpningsmedel som används mot snytbagge förbjuds år 2010.

8.5.2 Röjning

Eftersom det inte finns någon röjningsplikt går det inte att lägga fast en lagnivå för röjning. Däremot finns ett nationellt sektorsmål för röjning som dock inte kommer att uppnås om röjningen ligger kvar på dagens nivå.

Kvaliteten på virket i oröjda skogar blir låg och i en tid när skogsråvaran inte räcker fullt ut för våra inhemska behov, är röjningen än mer viktig, menar Skogsstyrelsen. Det har dessutom visat sig att röjningens kostnader ofta betalar sig redan vid första gallringen.

KSLA:s skogsskötselkommitté gör bedömningen att bättre utförd röjning skulle ge en ökad gagnvirkesproduktion på 1–3 miljoner m³sk/år och att effekten skulle slå igenom på 30–50 års sikt. Kommittén bedömer att kunskapen är tämligen god på området.

Röjning behandlas mer utförligt i kapitel 10 av detta betänkande.

8.5.3 Gödsling

Enligt Skogsstyrelsen inkluderar i begreppet skogsgödsling såväl traditionell gödsling med främst kväve, askåterföring, slamspridning som andra former av kompensations- och vitaliseringsgödsling. I samtliga fall förutsätts att åtgärden är till nytta för skogen.

På fastmark i Sverige är det normalt tillgången på upptagbart kväve som begränsar trädens tillväxt. Bl.a. mot bakgrund av detta är kvävegödsling av skog en produktionshöjande åtgärd, som normalt snabbt ger ökad tillväxt och möjliggör ökade virkesuttag. Under förutsättning att gödslingen sker på lämpligt sätt på lämplig mark ger en konventionell gödsling med 150 kg N/ha ett tillväxttillskott på i genomsnitt cirka 15 m³sk/ha under en åttaårsperiod, enligt Skogsstyrelsen.⁸

Den kvävegödslade arealen uppgick i hela landet till knappt 200 000 ha/år när det gödslades som mest under tidigt 1980-tal.

⁸ Direktiv – nya allmänna råd för kvävegödsling av skogsmark, Skogsstyrelsen, 2006.

Kvävegödsling har dock sedan början av 1990-talet haft en tämligen ringa omfattning. Under de senaste tio åren har omkring 20 000 – 25 000 ha kvävegödslats per år, främst inom storskogsbruket i norra och mellersta Sverige. Bara små arealer (cirka 50–100 ha per år) har de senaste åren kvävegödslats i södra Sverige, enligt Skogsstyrelsen.

Produktionseffekter av gödsling

Kvävegödsling anges av flera bedömare vara den åtgärd som ger snabbast produktionsökning. Effekten inträder efter cirka fem år. KSLA:s skogsskötselkommitté beräknar att om 100 000 ha gödglas årligen så ökar virkesproduktionen med 1,5 miljoner m³sk/ha och år. Skogforsk har gjort beräkningar som pekar på produktions-effekter i samma storleksordning.⁹

Nuvarande bestämmelser

Vilka och hur stora arealer skog som gödglas avgörs av en mängd samverkande faktorer som t.ex. ekonomiska överväganden och miljömässiga hänsyn. Gödsling av skogsmark regleras också i lagstiftningen, i första hand i skogsvårdslagen och miljöbalken.

Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet både för 30 § Skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (exv. kvävegödsling). Det innebär att båda lagarna ofta är tillämpliga när det gäller kvävegödsling. Samrådsparagrafen är generellt utformad och gäller alla ”verksamheter och åtgärder” som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, men det krävs att verksamheten ska nå en viss nivå för att paragrafen ska bli tillämplig (som praxis brukar arealen 50 ha gödsling inom en brukningsenhet nämnas). Skogsvårdslagens föreskrifter däremot anger vissa preciserade skyldigheter som finns vid skötsel av all skog.

Kvävegödsling och eventuell lagring av gödselmedel betraktas av Skogsstyrelsen som miljöfarlig verksamhet. Kommuner är i detta sammanhang tillsynsmyndighet och bör därför höras.

I föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen anges att det inte är tillåtet att gödsla skogliga impediment större än 0,1 ha. Vidare

⁹ Skogforsk, *Redogörelse nr 1*, 2004.

anges att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas:

- I eller invid hänsynskrävande biotoper.
- För växt- och djurarter som enligt Naturvårdsverkets beslut den 10 maj 2000 är rödlistade. På samma sätt ska hänsyn tas till spelplatser för tjäder samt till växt- och djurarter som är ovanliga inom regionen.
- På mark och i vatten.

Gödning ska således utföras så att skador på miljön undviks eller begränsas.

I Allmänna råd för användning av kvävegödselmedel på skogsmark, som utkom 1991, uttrycks Skogsstyrelsens dåvarande syn på användningen av kvävegödsel i skogsbruket.¹⁰ Dessa allmänna råd var inte knutna till någon bestämmelse i skogsvårdslagen. Vid utformningen av föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen 1993 valde Skogsstyrelsen att knyta råden till denna paragraf.

Syftet med de nuvarande allmänna råden var och är att de ska leda till att riskerna för oönskade effekter minimeras. Med oönskade effekter avses här:

- Försurning av vatten och mark.
- Kväveutlakning och kraftigt förhöjda halter av oorganiskt kväve i ytvatten.
- En riskabelt stor uppbyggnad av markens kväveförråd.
- Utslagning eller störning av hotad flora/fauna.

Gällande allmänna råd innehåller allmänna begränsningar beträffande tidpunkt för spridning, skyddszoner, områden inom vilka gödning ej bör ske, marktyper som ej bör gödslas, anpassning inom oenhetliga områden samt begränsning när det gäller användning av olika gödselmedel. Det finns även begränsningar när det gäller kvävegödning inom olika delar av landet.

I de allmänna råden ställs bl.a. sju grundkrav på bestånden för att de ska vara lämpliga att gödsla. Dessa riktlinjer är till för att minska riskerna för att oönskade effekter ska uppkomma och är aktuella även utifrån dagens kunskap, enligt Skogsstyrelsen.¹¹

Enligt ovan nämnda allmänna råd ska föreskrifterna, enligt Skogsstyrelsen, tolkas så att gödning inte bör ske i närheten av

¹⁰ SKSFS 1991:2.

¹¹ *Direktiv – nya allmänna råd för kvävegödning av skogsmark*, Skogsstyrelsen, 2006.

sjöar och vattendrag. Gödsling bör inte ske på bördiga marker och inte heller på lavdominerade marker. Vidare bör gödsling inte ske i Götaland med hänsyn till det atmosfäriska nedfallet.

Skogsstyrelsen beslutade i maj 2006 om ett projekt med syfte att ta fram nya allmänna råd för kvävegödsling. De nya allmänna råden är, enligt projektets direktiv, tänkta att träda i kraft inför fältsäsongen 2007. Behovet av nya råd motiveras av Skogsstyrelsen med att ny kunskap har tillkommit sedan de nu gällande råden skrevs, att det atmosfäriska nedfallet av försurande ämnen har minskat och att skogens nyttjande har intensifierats.

8.5.4 Dikning

Olika typer av dikning och regelverk för dessa

I skogliga sammanhang skiljer man på nydikning, dikesrensning, skyddsdikning och restaureringsdikning.

Markavvattning eller nydikning innebär att varaktiga diken tas upp i ett tidigare odikat område. Markavvattning får enligt 11 kap. 13 § miljöbalken inte ske utan tillstånd av länsstyrelsen. I större delen av södra Sverige upp till Bergslagen råder ett principiellt förbud mot markavvattning (14 §). Förbudet syftar till att hindra att ny mark tas i anspråk för dikning. Dispens medges om det finns särskilda skäl. Höjd skogsproduktion kan räknas till särskilda skäl i detta sammanhang. Normalt ges dispens för kompletterande åtgärder i tidigare dikade områden. Dikenas varaktighet är viktig för att skilja markavvattning från t.ex. skyddsdikning.

Dikesrensning är inte närmare definierat i författning, men används i 11 kap. miljöbalken och innebär en form av vattenverksamhet. Åtgärden innebär att gamla diken som mist sin funktion rensas. Den som inte har syftet att varaktigt förbättra förutsättningarna för virkesproduktion, utan bara vill återställa ett tidigare tillstånd, behöver bara anmäla åtgärden som skyddsdikning minst sex veckor i förväg till Skogsstyrelsen. Vid större omfattning ska åtgärden anmälas till Skogsstyrelsen för samråd. När igenväxningen av diken gått så långt att marken försumpats bortom gränsen för rensning anses ett nytt naturtillstånd ha inträtt. För att förbättra dräneringen krävs då tillstånd för markavvattning.

Skyddsdikning definieras i Skogsstyrelsens föreskrifter till 14 § skogsvårdslagen som ”sådan dikning efter avverkning som inte

kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken”. I praxis avses med begreppet, enligt Skogsstyrelsen, en grundare dikning som syftar till att tillfälligt, under föryngringsfasen, leda bort det överskottsvatten som uppstår när trädens dränerande funktion saknas. Skyddsdikning är anmälningspliktig enligt 14 § skogsvårdslagen. Anmälan ska göras minst sex veckor i förväg. Vid skyddsdikning ska hänsyn tas till natur- och kulturmiljön enligt föreskrifterna till 30 §. Mer omfattande skyddsdikning kan vara anmälningspliktig till Skogsstyrelsen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Restaureringsdikning nämns inte i någon författning. Uttrycket har börjat användas efter stormen Gudrun i januari 2005 och syftar då på återställande av diken som har förstörts av stormfällning. Det råder osäkerhet hos såväl myndigheter som markägare om när restaureringsdikning är tillåten.

Produktionseffekter av dikning

Enligt beräkningar av professor Björn Hånell vid SLU finns idag cirka 200 000 ha dikad mark med icke funktionsdugliga diken. Av dessa utgörs cirka 180 000 ha av marker som domineras av örter och ”bättre ris”, vilket indikerar näringsmässigt goda förutsättningar för skogsproduktion. Utöver dessa 200 000 ha med icke funktionsdugliga diken finns, enligt Hånell, en betydande areal skogsmark där diken visserligen klassas som funktionsdugliga men där dikessystemet är för glest för att avvattna området effektivt. Här finns ytterligare produktionspotential som kan realiseras genom att förtäta det befintliga dikessystemet (s.k. kompletteringsdikning).¹²

Enligt bedömningar av KSLA:s skogsskötselkommitté skulle en rensning av diken ”i behovsnivå” ge en produktionseffekt på 1–3 miljoner m³sk/år på 10–60 års sikt. Kommittén bedömer dock att kunskapsläget är mindre bra när det gäller effekterna av dikesrensning. SkogForsk som gjort en utredning av detta för Holmen skog menar att det på Holmens marker skulle kunna röra sig om 2 % i produktionspotential, dvs. i samma nivå som siffran ovan.

¹² Hånell, B. 2004. *Arealer för skogsgödsling med träaska och torvaska på organogena jordar i Sverige*. Värmeforsk. Miljöriktig användning av askor 872. 35 pp.
Hånell, B. & Magnusson, T. 2005. *An evaluation of land suitability for forest fertilization with biofuel ash on organic soils in Sweden*. For. Ecol. and Manage. 209, 43-55.

8.5.5 Outnyttjad skogsmark

Enligt skogsvårdslagen är mark att anse som skogsmark om den är lämplig för virkesproduktion och inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Inom ramen för skogsvårdslagens definition finns därmed arealer med outnyttjad skogsmark. Nedlagd jordbruksmark som inte har beskogats är ett exempel på sådan outnyttjad mark. Här finns en produktionspotential, men också en konflikt när det gäller att beskoga öppen mark. I praktiken är det dessutom oklart när annan mark övergår till att vara skogsmark.

Ett annat exempel på outnyttjad skogsmark är delar av de skogliga impedimenten som med åtgärder skulle bli produktiv skogsmark. Denna potential är dock i stort sett outredd, enligt KSLA:s skogsskötselkommitté.

Omföring av annan mark till skogsmark

Skogsstyrelsen anser att jordbruksmark övergår till att vara skogsmark i det ögonblick marken läggs ned, om marken är lämplig för virkesproduktion och inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, dvs. uppfyller villkoren i 2 § första stycket SVL. Det ska inte heller föreligga sådana särskilda förhållanden som anges i 2 § andra stycket. Där framgår att mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad inte ska anses som skogsmark om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion. Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd till 2 § bör sådan mark inte tas i anspråk för virkesproduktion om återväxt- åtgärder kan komma att skada särskilda värden för natur- eller kulturmiljövården. Detsamma bör enligt de allmänna råden gälla när jordbruksmark tillfälligt har tagits ur jordbruksproduktion i samband med att ändringar skett i ägar-, drifts- eller marknadsförhållanden.

I praktiken kan det vara svårt att fastställa tidpunkten för nedläggning. Enligt 3 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket får jordbruksmark tas ur jordbruksproduktion tidigast åtta månader efter det att anmälan om åtgärden har gjorts till länsstyrelsen, om inte länsstyrelsen medger något annat. Anmälan behövs dock inte om åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön och inte

heller när marken tas i anspråk för verksamhet vars tillåtlighet prövats i särskild ordning.

Enligt 3 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i jordbruket ska anmälan göras skriftligen till länsstyrelsen och undertecknas av brukaren. Anmälan ska bl.a. innehålla uppgifter om avsedd markanvändning, berörd areal, trädslag som avses användas vid eventuell skogsodling och vilket år marken avses att tas ur produktion. Även en karta ska bifogas som visar den berörda marken.

Om länsstyrelsen inte har någon erinran mot den anmälda åtgärden, övergår marken, enligt Skogsstyrelsens uppfattning till skogsmark vid den tidpunkt brukaren tar marken ur produktion, dock tidigast åtta månader efter att anmälan inkom till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen efter begäran av brukaren medger att marken tas ur produktion tidigare än inom åtta månader kan övergången till skogsmark ske redan då.

Om länsstyrelsen anser att en beskogningsåtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, kan myndigheten inom ramen för 12 kap. 6 § miljöbalken, i dialog med markägaren, försöka komma överens om anpassningar. Därutöver har länsstyrelsen möjlighet att med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken förelägga den anmälnings-skyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda åtgärden. Eftersom jordbruk är pågående markanvändning anses inte denna avsevärt försvåras av ett förbud mot skogsplantering. Markägaren har således inte rätt till ersättning från staten i ett sådant fall.

Miljödomstolen i Växjö har i en dom (Mål nr M437-05) angett följande. "Regeringsrätten har ... tagit ställning till förutsättningarna för förbud enligt 20 § naturvårdslagen mot att ta åkermark ur jordbruksproduktion genom skogsplantering och har ansett att möjligheten att förbjuda en sådan åtgärd skall användas endast i undantagsfall i särskilt skyddsvärda områden. Naturvårdslagen är numera upphävd och 20 § denna lag har ersatts med 12 kap. 6 § miljöbalken. Av miljöbalkens förarbeten¹³ framgår att naturvårdslagens bestämmelser om samråd har infogats i balken och det inte har skett någon materiell förändring i de delar som

¹³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 380 ff.

reglerar förutsättningarna för förelägganden och förbud. Regeringsrättens avgörande har således inte förlorat sin aktualitet i och med miljöbalkens ikraftträdande.”

Miljödomstolen i Växjö har i en annan dom (Mål nr M3197-03) ansett att marken alltjämt är att anse som jordbruksmark om anmälan om att ta marken ur produktion inte gjorts till länsstyrelsen. Skogsstyrelsen delar inte denna uppfattning, eftersom det skulle innebära att mark som successivt vuxit igen, men där anmälan om nedläggning inte gjorts, ändå skulle betraktas som jordbruksmark. Detta även om marken är lämplig för virkesproduktion och inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, dvs. är skogsmark enligt 2 § första stycket 1 skogsvårdslagen. Det är angeläget att rättsläget i denna fråga klargörs, anser Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen anser att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras hos Skogsstyrelsen vid beskogning av redan nedlagd jordbruksmark, om åtgärden gäller större arealer. Vid beskogning av nedlagd jordbruksmark är också Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen om hänsyn till natur- och kulturmiljön tillämpliga.¹⁴

Areal outnyttjad skogsmark

Arealen jordbruksmark som inte längre brukas och som därför i lagens mening är att betrakta som skogsmark är svår att skatta. Det är, enligt Skogsstyrelsen, oklart hur mycket sådan mark som finns tillgänglig och som är lämplig för skogsproduktion. Enligt siffror från Skogsstyrelsen, baserade på Riksskogstaxeringens material avseende åren 2000–2002 finns det cirka 140 000 ha obeskogad jordbruksmark där brukningen upphörde för mer än tre år sedan och som därmed kan anses vara skogsmark.

Oljekommissionen redovisar i sin rapport en siffra på 400 000 ha tidigare jordbruksmark, som enligt kommissionens rapport skulle kunna användas för biobränsleproduktion¹⁵. Där framgår emellertid inte hur stor andel av denna areal som är att betrakta som skogsmark i lagens mening.

¹⁴ SKSFS 1993:2.

¹⁵ *På väg mot ett oljefritt Sverige*, Kommissionen mot oljeberoende, juni 2006.

8.5.6 Minskade viltskador

En minskad omfattning av de skador som klövvilt orsakar på skogsbestånd är en viktig del i att bibehålla och öka den framtida produktionen av virke. Viltskador behandlas i kapitel 11 i detta betänkande.

Enligt en delutredning i SKA 99¹⁶ skulle produktionseffekten av halverade viltskador bli minst 1–2 miljoner m³sk/år, eller 1–2 %, men det påpekades att den ekonomiska effekten skulle bli betydligt större då kvalitetsförlusterna förmodligen kostar betydligt mer än de rena produktionsförlusterna.

Man bör också observera de indirekta effekterna av för höga viltstammar, som att viltskador delvis styr mot trädslag som i många fall inte ger maximal produktion på ståndorten (exv. gran på tallmark), samt markägarna ibland tvekar att föryngra och röja p.g.a. ett hårt betestryck.

8.5.7 Utländska trädarter

Användning av utländska trädarter, eller främmande trädslag som det också kallas, är en åtgärd som kan bidra till ökad virkesproduktion bl.a. genom snabbare tillväxt än inhemska trädslag på vissa typer av mark.

Ett antal utländska trädarter används i det svenska skogsbruket. Contortatallen är det utländska trädslag som används i störst omfattning. Enligt Skogsindustrierna hade den, t.o.m. 2006, planterats på 600 000 ha, främst i Norrland.¹⁷ Enligt Skogsstatistisk årsbok 2006 utgör contortatall 0,4% av det totala virkesförrådet.¹⁸ Under perioden 2000–2003 planterades enligt Skogsindustrierna 2 500 ha contorta årligen. Andra utländska trädarter som används i svenskt skogsbruk är t.ex. hybridlärk, sitkagran, svartgran, douglasgran och hybridasp.

Enligt 9 § skogsvårdsförordningen får utländska trädarter bara i undantagsfall användas som skogsodlingsmaterial. Begreppet ”utländska trädarter” har inte definierats i någon författning men enligt Skogsstyrelsens praxis betraktas de trädslag som naturligt, utan människans hjälp, funnits eller finns i landet efter senaste istiden att betraktas som icke utländska trädslag.

¹⁶ SKA 99 (*Skogliga konsekvensanalyser*), Skogsstyrelsen 2000.

¹⁷ *Främmande trädslag – en naturlig del av svenskt skogsbruk*, Skogsindustrierna, 2006.

¹⁸ *Skogsstatistisk årsbok 2006*, Skogsstyrelsen, 2006.

Ett exempel på praxis är att europeisk lärk, japansk lärk och korsningen hybridlärk ses som utländska trädslag medan sibirisk lärk ses som icke utländskt sedan en forskare hittat en lärkkotte i en torvmosse, och kotten daterats till en tidpunkt efter den senaste istiden. Hybridasp, en korsning mellan svensk asp och en amerikansk asp, ses som ett icke utländskt trädslag (men kanske inte heller som ett inhemskt?).

Enligt 9 § skogsvårdsförordningen får utländska trädarter inte användas som skogsodlingsmaterial i den fjällnära skogen. Skogsstyrelsen får dock medge undantag för en begränsad användning om det behövs för något vetenskapligt, angeläget ändamål. Utanför den fjällnära skogen är användningen av utländska trädarter reglerad i Skogsstyrelsens föreskrifter. Regleringen utgörs av en anmälningsplikt för skogsägare som avser att använda skogsodlingsmaterial av utländska trädarter på en areal av minst 0,5 ha, en begränsning av var contortatall får användas, samt en fotnot till föreskrifterna. I fotnoten uttrycks Skogsstyrelsens uttolkning av 9 § första stycket skogsvårdsförordningen som innebär att utländska trädarter får användas ”endast i undantagsfall”. Denna fotnot avser endast högsta arealer för användningen av contortatall inom landet. För den enskilda brukningsenheten och för andra utländska trädarter än contortatall finns inga regler för vad som avses med ”endast i undantagsfall”.

8.5.8 Övriga produktionshöjande åtgärder

KSLA:s skogsskötselkommitté listar ytterligare ett antal möjliga åtgärder för att öka virkesproduktionen inom ramen för nuvarande lagstiftning. Dessa är bl.a.:

- Gallring. Merproduktionen räknat i kubikmeter virke bedöms inte vara så stor men gallring bidrar till en större andel gagnvirke, är flödesreglerande och styr över produktionen till de kvalitetsmässigt bättre träden.
- Byte till mest lämpligt trädslag (mest Norrland). 1–5 miljoner m³/sk/år, effekt på 50–70 års sikt. Detta innefattar allt från att undvika björk på bördig mark eller att ha för stor björkandel i föryngringar, till att ståndortsanpassa föryngringarna bättre utifrån de olika inhemska trädslagens produktionsförutsättningar.

- Nyttja olika trädslags produktionsrytm (vid exempelvis gallring). 2–4 miljoner m³sk/år, effekt på 10–30 års sikt. Det betyder exempelvis att pionjärlovträd oftare än i dag bör gallras hårt tidigt i ett bestånds omloppstid. Det ger utrymme för sekundärträdslagens (exv. gran) högre volymproduktion i den senare delen av ett bestånds växt.
- Effektivare naturvård, med bl.a. bättre samlade naturvårdsträd kan ge 2–4 miljoner m³sk/år på 60–100 års sikt. Frågor som bör utredas här är exempelvis om samma naturvårdseffekt ibland kan uppnås på lägre boniteter än på högre och om man då kan effektivisera avsättningarna utifrån detta, anser KSLA:s skogsskötselkommitté.

Övriga åtgärder som enligt KSLA:s skogsskötselkommitté sammantaget kan bidra till en ökning av virkesproduktionen med 4–10 miljoner m³sk/år på 10–30 års sikt:

- Bättre val av slutavverkningsbestånd – dvs. avverka skog som med låg tillväxtprocent innan skog med en högre tillväxt.
- Ökad användning av främmande trädslag – främst contortatall i norra Sverige.

9 Former för skogens brukande

9.1 Direktiven

I Skogsutredningens direktiv slår regeringen fast att svårigheten att bedöma de långsiktiga effekterna av bl.a. 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 står det att utredaren särskilt ska uppmärksamma såväl effekterna av tidigare skogsbruksmetoder som pågående arbete och forskning kring nya metoder för skogsbruk.

I direktiven sägs det 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 se över hur alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk tillämpas i dag, samt lämna förslag till sådana metoder och hur de kan användas för att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen.

9.2 En tillbakablick

Det skogsbrukssätt som dominerade i Sverige fram till mitten av 1900-talet var en typ av s.k. blädningsskogsbruk där de ekonomiskt mest värdefulla träden avverkades i selektiva uttag.¹ Vid mitten av 1900-talet ökade efterfrågan på skogsindustriella produkter snabbt i Europa samtidigt som efterfrågan på vedråvara för eldning och kolning minskade.

Med stöd av 1948 års skogsvårdslag inleddes en restaurering av de lågproduktiva skogar som var resultatet av tidigare skogsbruk.

¹ Ekelund H. och Hamilton G., *Skogspolitisk historia*, Rapport 8A 2001, Skogsstyrelsen 2001.

Det s.k. trakthyggesbruket ersatte på bred front blädningsskogsbruket. Trakthyggesbruk är ”ett skogsbrukssätt där skötselåtgärderna under olika utvecklingsfaser hos skogen går ut på att skapa likåldriga, större bestånd (trakt). Två huvudformer av trakthuggning förekommer, genom kalavverkning och med fröträdställning.”²

De tre senaste skogsvårdslagarna har haft olika fokus. Den lag som kom 1948 innefattade ett förbud mot blädning i syfte att restaurera de lågproduktiva bestånd som blev följden av det tidigare skogsbruket. Lagen som infördes 1979 fokuserade på produktionshöjande åtgärder i ljuset av den virkesbrist som man befarade mot slutet av 1960-talet. I 1993 års lagstiftning jämfördes produktions- och miljömålen och en omfattande avreglering skedde för att främja skogsägarens brukande av sin skog med ”frihet under ansvar”.

Ett uttalat syfte med 1993 års skogspolitik var också, som tidigare nämnts, att främja variationen i brukandet i syfte att gynna skogens många värden.

9.2.1 Skogsvård och skogsskötsel under 1990-talet³

Föryngringsavverkning

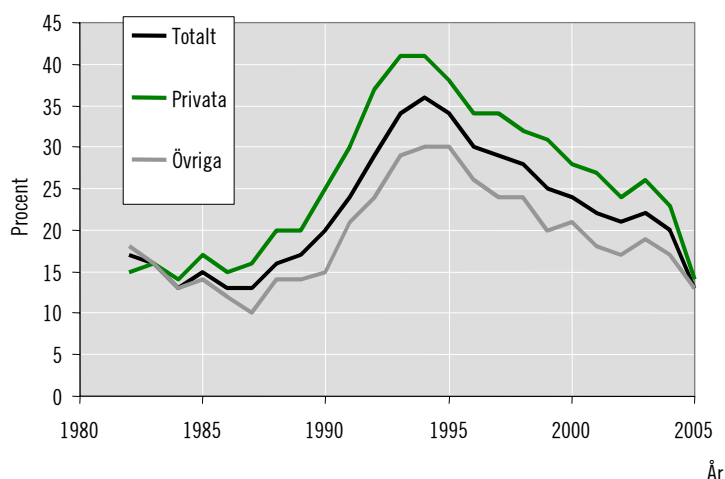
Enligt Skogsstyrelsens utvärdering av skogspolitikens effekter, SUS 2001, var arealen föryngringsavverkad skog under 1990-talet cirka 200 000 ha/år. Enligt de s.k. polytaxinventeringarna 1999–2000 lämnades 60 % av den föryngringsavverkade arealen utan fröträd. På 36 % av arealen lämnades fröträd i samband med avverkningen. På resterande 4 % användes andra avverkningsformer som t.ex. högskärm, kant- och luckhuggning. Vid 2003–2005 års inventering lämnades fröträd på 38 % av arealen.

Noterbart är att det saknas uppgifter när det gäller en del av det som betecknas som alternativa skogsbruksmetoder eftersom den typen av avverkning betraktas som gallringsliknande huggningar och därmed inte avverkningsanmäls.

² *Skogencyklopedien*, Sveriges skogsvårdsförbund, 2000.

³ Källa i detta avsnitt om inget annat anges: Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter* (SUS 2001), 2002 och *Skogsföryngring – resultat från Skogsstyrelsens återväxtinventering Rikspolytax*, promemoria, juni 2006.

Figur 9.1 Angiven naturlig föryngring i anmälan om avverkning



Anm: Nedgången under år 2005 kan huvudsakligen förklaras av stormen.

Källa: Skogsstyrelsen.

Skogsvård

Skogsägare är skyldiga att utföra åtgärder för att anlägga ny skog senast tre år efter utförd föryngringsavverkning. Hyggesvilans längd har sedan början av 1990-talet legat stabilt på 3–4 år enligt Riksskogstaxeringen, dvs. betydande arealer föryngras senare än vad lagen kräver.

Enligt Skogsvårdsorganisationens polytaxinventering för 1999–2000 var den markberedda arealen 70 % av den totala föryngringsavverkade arealen. Till 2003–2005 års inventering hade den markberedda arealen stigit till 81 % av arealen. Hyggesbränning användes under slutet av 1990-talet på cirka 1 % av den markberedda arealen.

Plantering har under lång tid varit den mest dominerande och för skogsproduktionen viktigaste föryngringsmetoden. Både arealen och andelen plantering av totalt föryngrad mark ökade från slutet av 1950-talet till början av 1990-talet, för att därefter åter sjunka. Under 2004 utfördes planering på 152 000 ha, enligt Skogsstatistisk årsbok. Enligt polytaxinventeringar på avverkningar utförda 1991–1992 i norra Sverige och 1993–1994 i södra Sverige, hade

66 % av arealen planterats. För inventeringen 2003–2005 var motsvarande siffra 62 %.

Naturlig föryngring användes på 30 % av arealen vid den polytaxinventering som utfördes 1999–2000. På huvuddelen, 87 %, av den naturligt föryngrade arealen hade fröträd lämnats. Av den areal som kartlades under 2003–2005 års inventering föryngrades 34 % med naturlig föryngring. Andra former av naturlig föryngring, t.ex. föryngring av löv på fuktiga marker, kant- och luckhuggning samt naturlig föryngring i kombination med plantering användes på 13 % av den föryngrade arealen vid inventeringen 1999/2000. På 12 % av den föryngringsavverkade arealen användes plantering under frö- eller skärmträd. Mindre än 1 % av arealen såddes och på 7 % av arealen utfördes inga aktiva föryngringsåtgärder.

9.3 Variationer i formerna för brukandet

Enligt direktiven till Skogsutredningen, regeringens skrivelse och den skogspolitiska propositionen från 1993 så ska möjligheterna till en stor variation i formerna för brukandet vara norm.⁴ Detta för att tillgodose skogens många värden och för att de långa tidsperspektiven gör det viktigt med riskspridning i brukandet av skogen, något som en stor variation i formerna för brukandet förutsätts bidra till.

I propositionen från 1993 var tongångarna relativt positiva när det gäller variationer i brukningsformer. Statsrådet ansåg att nya skogsbruksmetoder, som bygger på nya kunskaper om de naturgivna förutsättningarna för skogsbruk var ett steg i rätt riktning.

I regeringens skrivelse om skogspolitiken var man mindre positiv och menade att nästan enbart trakthyggesbruk används som föryngringsmetod, av ekonomiska och produktionsmässiga skäl. Den förhoppning om utvecklingen av nya metoder som man hade när den nya skogspolitiken infördes tycktes alltså inte ha infriats.

Enligt Skogsstyrelsens polytaxinventeringar 1999–2000 användes andra avverkningsformer än trakthyggesbruk på 4 % av den föryngringsavverkade arealen.⁵ Dessa andra metoder var exempelvis högskärm samt kant- och luckhuggning.

⁴ Dir. 2004:70, skr. 2003/04:39, prop. 1992/93:262.

⁵ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)*, 2002.

9.3.1 Regeringens skrivelse

I skrivelsen om skogspolitiken från 2003 framhöll regeringen att skogsresursen bör utvecklas mot en större framtida handlingsfrihet genom ett ökat mångbruk i våra skogar.⁶ För detta krävs en fortsatt utveckling av skötselmetoder som tar till vara skogens många värden. Hänsyn till miljön ska, enligt regeringen, vara en integrerad del av skogsskötseln.

Alternativ till kalhyggesföryngringar kan vara aktuellt t.ex. i områden där man har skäl att behålla ett kontinuerligt trädsikt. Det kan, enligt regeringen, gälla områden som är av särskild betydelse för bevarande av arter som kräver de strukturer som kalavverkad skogsmark inte kan hysa, områden där man av kultur- miljöskäl vill bevara en kontinuitet i landskapsbilden eller områden där man vill undvika större förändringar i markskiktet. Det kan även gälla områden av särskild betydelse för friluftslivet.

Regeringen ansåg att det är viktigt att arbeta vidare med frågan om andra skogsbruksmetoder än trakthyggesbruk för dessa ändamål och menade att undersöknings- och utredningsresurser behövs för utveckling av alternativa skogsskötselmetoder. Forskningsråden liksom Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har begränsade möjligheter att finansiera denna typ av insatser eftersom de ofta måste genomföras snabbt, är för små, passar dåligt in i fleråriga projekt och forskningsprogram eller inte uppfyller de krav på vetenskaplighet som forskningsråden och universiteten ställer. I skrivelsen framförde regeringen att Skogsstyrelsen bör kunna disponera en mindre del av sitt myndighetsanslag för att initiera undersökningar och utredningar som följer av ansvaret som sektorsmyndighet.

9.3.2 Den skogspolitiska propositionen

I den skogspolitiska propositionen från 1993 redovisades den skogspolitiska kommitténs framtidsbedömning som bl.a. innebar att andra värden än skogens roll som råvaruleverantör till industrin kommer att vägas in mer än tidigare. Kommittén bedömde också att det kommer att ske en anpassning av skogsbruksmetoder och teknik i känsliga naturområden. Kommittén anförde vidare att Sverige, genom åtaganden vid miljökonferensen i Rio, har förplik-

⁶ Skr. 2003/04:39.

tat sig att utforma skogspolitiken på ett sådant sätt att de nyttigheter av olika slag som skogarna ger tillvaratas.

I propositionen gjorde statsrådet bedömningen att miljöanpassade skogsbruksmetoder kommer att få större utrymme i det svenska skogsbruket framöver. En anpassning av skogsbrukets metoder till ny kunskap om naturtillståndet och skogsekosystemets naturliga förnyngningsprocesser ansågs vara ett steg i rätt riktning.

9.3.3 De nationella skogliga sektorsmålen

De nationella kortsiktiga sektorsmål som Skogsstyrelsen fastställde 2005 delas in i kategorierna:

- God tillgång på värdefull skogsråvara
- Rik skogsmiljö
- Mångbruk och sociala värden.⁷

I alla dessa tre kategorier finns mål som anknyter till former för skogens brukande. Det gäller exempelvis målet om skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga där anpassningar i skogsskötseln ingår som en del i de riktlinjer som ska dras upp för hur denna produktionsförmåga ska bevaras. Målet att öka andelarna gammal skog, äldre lövrik skog och förnyngingar med lövskog påverkas också av hur skogen sköts, liksom målet om rekreationsanpassat brukande av tätortsnära skogar.

I de nationella skogliga sektorsmålen ingår också några områden där man inte har kunnat formulera kortsiktiga mål. Kontinuitets-skogar är ett av dessa områden och Skogsstyrelsen konstaterar att kunskaperna om möjlig skötsel av dessa områden i dag är begränsade och att kunskaperna snabbt behöver förbättras för att undvika svårreparabla och kostsamma misstag.

I rapporten om sektorsmålen konstaterade Skogsstyrelsen vidare att många skogslevande arter behöver lång tid innan de kan etablera sig. De arter som behöver längre tid än skogsbrukets normala omloppstider får svårt att fortleva i områden där enbart ett traditionellt trakthyggesbruk bedrivs. Det är, enligt Skogsstyrelsen, en viktig utgångspunkt att skog som har en lång kontinuitet kan bära på naturvärden som ännu inte upptäckts. Dessa kontinuitetsvärden kan, enligt Skogsstyrelsen, troligen klara en anpassad skogsskötsel,

⁷ Skogsstyrelsen, *Skogliga sektorsmål*, 2005.

dock inte föryngringsavverkning eller andra åtgärder som bryter den biologiska kontinuiteten.

9.4 Alternativa skogsbruksmetoder

Ett genomgående tema i ovan refererade dokument och i Skogsutredningens direktiv är en önskan om en bredare användning av alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruket. Begreppet alternativa skogsbruksmetoder finns inte nämnt i Skogsencyklopedin som dock definierar "alternativa avverkningsformer":

Benämning på avverkningsformer som inte vunnit starkt fäste i svenskt skogsbruk. Inriktningen mot ett rationellt skogsbruk som medger säkra föryngringsåtgärder, parallellt med stark centralstyrning via skogsvårdslagen, har framförallt gynnat trakthyggesbruket. I takt med att känndomen om effekterna av alternativa avverkningsformer ökar genom forskning och försök, utnyttjas dessa former allt oftare (när förutsättningarna är de rätta). Exempel på alternativa avverkningsformer är plockhuggning, blädning och liknande.

För att ytterligare ringa in begreppet "alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk" har utredningen inhämtat synpunkter från skogsskötsel forskare vid SLU och Växjö universitet. De påpekar bl.a. att det, genom formuleringen "alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk" i Skogsutredningens direktiv slagits fast att trakthyggesbruk är normen och andra metoder är alternativa.

Alternativa skogsbruksformer/skogsskötselsystem till traditionellt trakthyggesbruk kan, enligt Arne Albrektsson, professor i skogsproduktion, SLU, vara: blädning (skörd genom upprepad gallring i fullskiktad skog) och skärmskogsbruk om skärmförhållanden råder under en betydande del av omloppstiden, samt exploaterande avverkningsformer såsom plockhuggning och dimensionshuggning. För lövträd kan man tänka sig att s.k. skottskogsbruk också skulle vara ett alternativ. De alternativa formerna förknippas oftast med naturlig föryngring, men det finns inget som principiellt hindrar att man även där sår eller planterar.

Göran Örlander, professor i skogsskötsel, Växjö universitet, noterar att inom jordbruket brukar man använda begreppet alternativa metoder för odlingsmetoder där varken konstgödsel eller bekämpningsmedel används. Med denna definition för skogsbruk skulle nästan allt skogsbrukande i Sverige vara alternativt.

Ett annat perspektiv som förs fram av Örlander är att det i västra Kanada finns ett projekt (MASS – *Mountain Alternative Silviculture Systems*) där alternativa metoder studeras. I ett försöksled testas avverkning på små hyggen (cirka 2 ha). Detta skulle inte uppfattas som en alternativ skogsskötselmetod i Sverige, enligt Örlander.

Alternativ till vissa delar

Lars Lundqvist, docent i skogsskötsel, SLU, framför att man, för att kunna tala om alternativa metoder behöver definiera vad det är man vill ha alternativ till. I dagens skogsbruk används en rad olika åtgärder – markberedning, plantering, sådd, röjning, gallring – men huvuddelen av dessa förs det ingen egentlig debatt om utan oftast är det själva slutavverkningen som man vill hitta alternativ till.

Om det bara är själva kalhuggningen som ska förändras finns det flera tänkbara alternativ, anser Lundqvist. Alla innebär att det gamla beståndet avvecklas i en eller flera etapper, så att föryngringen och övergången till det nya beståndet sker utan en lika plötslig förändring som vid kalhuggning. Om man lyckas blir dock slutresultatet i stort sett detsamma, nämligen en tät och mer eller mindre ogenomtränglig ungskog.

Om det däremot är det täta, enskiktade, homogena beståndet som ska bytas bort så finns i dagens läge bara ett alternativ där kunskapsmängden kan anses vara någorlunda rimlig, nämligen blädningsbruk. Då blir skogen i stället tät, fullskiktad och heterogen. Begränsningen är dock att blädningsbruk bara fungerar i granskog.

Lundqvist frågar sig dock om det är åtgärderna som är problemet, eller är det skogens sammansättning och struktur, eller vari består problemet? Om det är enskilda åtgärder, vad är det då dessa åtgärder åstadkommer som ställer till problem? Om man gör den här typen av analys görs så kommer man, enligt Lundqvist, förmodligen fram till att exempelvis naturvården, rennäringen eller det rörliga friluftslivet har helt olika uppfattning om vad som är problemet och det påverkar också vilka "alternativ" som är tänkbara eller ens teoretiskt (biologiskt) möjliga.

Oavsett vilket alternativ som väljs måste man dessutom inse att modifieringar av skogsskötseln till förmån för något annat än virkesproduktion kommer att resultera i sänkt virkesproduktion, enligt Lundqvist.

9.5 Skogsvårdslagen om former för brukande

Variationerna i formerna för brukandet lever uppenbarligen inte upp till regeringens förväntningar och önskemål. Varför ökar inte variationen trots att den politiska viljan uttalats i flera olika sammanhang? Finns det hinder för alternativa skogsbruksmetoder i nuvarande lagstiftning?

Skogsvårdslagen hindrar inte specifika skogsbruksmetoder

I olika sammanhang har skogsvårdslagstiftningen granskats och tolkats med avseende på möjligheten att använda s.k. alternativa skogsbruksmetoder och den sammantagna bilden blir att en specifik avverkningsform eller skogsbruksmetod inte hindras av regelverket i dagens lagstiftning. Gränserna för vad som är tillåtet sätts i 5 och 10 §§ SVL genom regleringar av det kvarvarande beståndets virkesförråd och täthet. Det kvarvarande beståndet måste efter avverkning vara tillräckligt tätt för att bedömas vara utvecklingsbart. Om så inte är fallet måste föryngringen vara nöjaktig. Om inget av dessa krav är uppfyllda kan myndigheten med stöd av skogsvårdslagstiftningen kräva att beståndet avverkas och att ett nytt bestånd etableras.

Markens virkesproducerande förmåga ska utnyttjas

Skyldigheten att anlägga ny skog regleras i 5 § skogsvårdslagen (SVL) och i 2 § skogsvårdsförordningen och inträder som huvudregel när virkesförrådet är mindre än hälften av det virkesförråd som normalt bör finnas. I ett allmänt råd åskådliggörs denna hälftennivå i form av ett virkesförrådsdiagram, där kurvan för återväxtskyldigheten i dagligt tal kallas ”5-§-kurvan”.⁸ (figur 9.2).

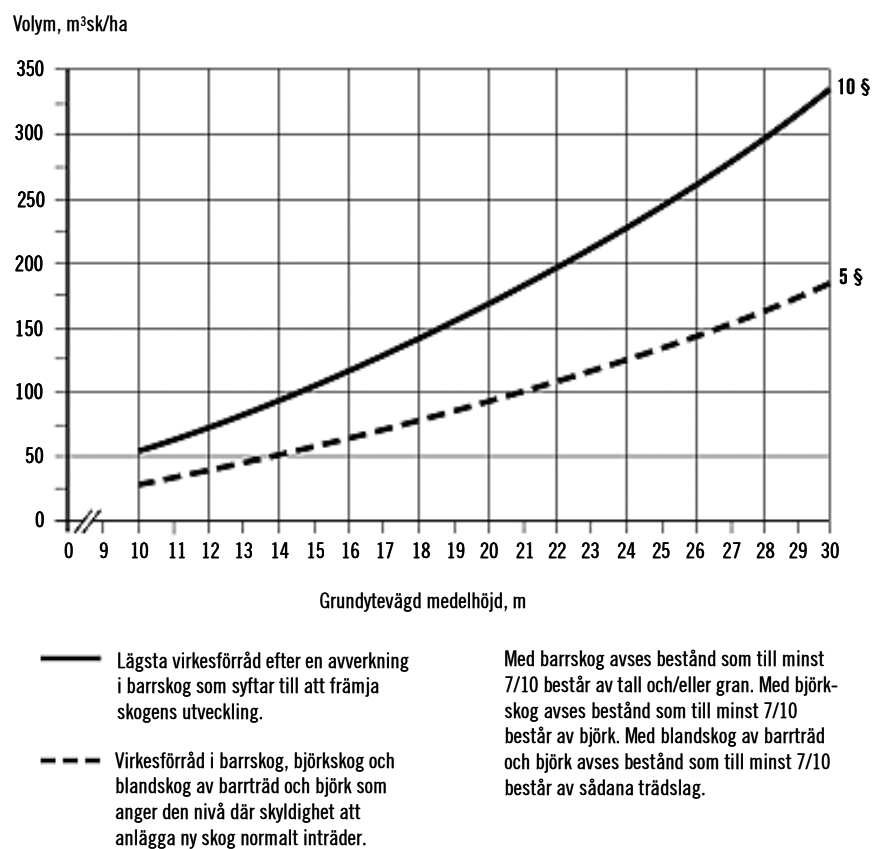
Hur man får avverka skog avgörs i 10 § första stycket SVL. Här anges att en avverkning ”skall vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling”. Av departementschefens motivering i propositionen framgår att man därigenom ville komma ifrån den äldre lydelsen i dåvarande 12 §.⁹ Där angavs begreppen röjning, gallring och slutavverkning direkt i lagtexten. Regeringen

⁸ Bilaga till SKSFS 1993:2.

⁹ Prop. 1992/93:226.

ville gärna se nya metoder för skogens avverkning och skötsel, i takt med att sådana metoder utvecklas och kan anses beprövade.

Figur 9.2 Virkesförrådsdiagram. Bilaga till Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 5 och 10 §§ skogsvårdslagen



I nuvarande föreskrifter till 10 § första stycket SVL anges vilka allmänna principer som är vägledande för att lagtextens begrepp ska följas.¹⁰ I de allmänna råden utvecklas dessa ytterligare. Här anges bl.a. att en avverkning som främjar skogens utveckling bör kvarlämna ett virkesförråd som kan utnyttja markens virkesproducerande förmåga på ett tillfredsställande sätt. I det virkesförrådsdiagram som utgör en bilaga till föreskrifterna (figur 9.2) anges

¹⁰ SKSFS 1993:2.

denna nivå i form av den övre kurvan, som i dagligt tal kallas ”10 §-kurvan”.

En avverkning som kvarlämnar ett lägre virkesförråd måste i stället vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog för att vara laglig. Här ger de allmänna råden den vägledningen, att en avverkning som kvarlämnar ett förråd som ligger under 10 §-kurvan men över 5 §-kurvan är acceptabel på mark som är lämplig för naturlig förnyring. På mark som måste skogsodlas anger de allmänna råden däremot att virkesförrådet måste nedbringas under SVL:s 5 §-kurva för att avverkningen ska anses vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog.

På mark där återväxten måste tryggas genom skogsodling är utrymmet för alternativa avverkningssätt begränsat till virkesförråd som efter avverkning ligger över 10-§-kurvan samt till skärmar med en täthet under 5-§-kurvan.

Nya metoder ska analyseras

Alternativa skötselmetoder behandlas inte explicit i skogsvårdslagen. I 32 § slås det dock fast att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det ska göras en analys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial.

I skogsvårdsförordningen förtydligas detta till att gälla vilken inverkan en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön om verksamheten är tänkt att pågå i nämnvärd omfattning eller i särskilt känsliga miljöer.¹¹

Skogsstyrelsen har, enligt samma förordning, rätt att i varje enskilt ärende besluta vad miljöanalysen ska innehålla och om den ska bekostas helt eller delvis av användaren. Skogsstyrelsen ska inhämta yttrande över en utförd miljöanalys från Naturvårdsverket och berörd länsstyrelse.

¹¹ SFS 1995:1540.

Bevarade kontinuitetsvärden ryms inom SVL

Av Skogsstyrelsens förstudie om kontinuitetsskogar¹² framgår att tillämpningen av alternativ till trakthyggesbruk där avverkningsformen anpassas till kontinuitetsvärden, sällan hindras av dagens skogsvårdslagstiftning. En alternativ avverkning (exempelvis blädning) med delsyftet att bevara kontinuitetsvärden innebär i normalfallet att en tillräckligt tät och växtlig skog lämnas efter åtgärden vilket i sin tur innebär att SVL:s krav uppfylls. En hårdare avverkning skulle kunna förstöra de kontinuitetsvärden man vill bevara.

Först då uttaget blir så stort att skogen inte längre kan ge en tillfredsställande virkesproduktion är avverkningen otillåten. I den mån kontinuitetsskogsbruk kan drivas med ett relativt högt virkesförråd utgör således SVL:s krav inget hinder vad avser reglerna om avverkning som främjar skogens utveckling.

Ändamålsenlighet bedöms från fall till fall

En avverkning som inte främjar skogens utveckling ska, enligt Skogsstyrelsen, vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog och föregås av anmälan/ansökan om föryngringsavverkning. När alternativa skogsbrukssätt används bör avverkningens ändamålsenlighet för återväxt av ny skog bedömas från fall till fall. Normalt anses en avverkning ändamålsenlig för återväxten om naturlig föryngring kan förväntas. Ett exempel på en avverkning som inte uppfyller detta krav är blädning på olämplig marktyp. Ett annat exempel är fjällskogshuggning med otillräcklig beståndsföryngring.

I de fall återväxtskyldighet inträder får vid beståndsanläggning endast sådana metoder användas som erfarenhetsmässigt eller genom forskningsrön och prov i praktisk skala visat sig ge tillfredsställande resultat inom godtagbar tid. Vid rätt genomförd blädning eller fjällskogshuggning i lämplig skog på lämplig mark inträder normalt ingen skyldighet att anlägga ny skog.

Erfarenheterna av alternativa skogsbrukssätt i Sverige är begränsade. I det enskilda fallet är det därför osäkert om kontinuitetsavverkningar uppfyller SVL:s krav med avseende på återväxten av ny skog, varför lämpligheten även här bör bedömas från fall till fall, enligt Skogsstyrelsen.

¹² Skogsstyrelsen, *Meddelande 1/2004*.

9.6 Kontinuitetsskogar och kontinuitetsskogsbruk

Regeringen har markerat att kontinuitetsskogarna är viktiga för friluftsliv, biologisk mångfald, artbevarande och kulturmiljö och framhållit betydelsen av ett fortsatt arbete kring andra skogsbrukssätt än trakthyggesbruk för att bevara värdena i dessa skogar.¹³

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket konstaterade i den senaste skogspolitiska utvärderingen att kalhyggesföryngringar passar mindre bra i kontinuitetsskogar med avseende på vissa typer av naturvärden som är knuten till dessa skogar.¹⁴ Utvärderingen i SUS 2001 pekade vidare på att det finns ett behov av att utreda den areella omfattningen av dessa typer av skogar och hur skogs-skötseln kan utformas så att dessa skogars speciella värden bevaras för framtiden. Utvärderingen sa vidare att kunskapen om hyggesfria skogsbrukssätt idag är begränsad och att forskning bör initieras för att utveckla alternativa metoder. Utvärderingen pekade vidare på att hyggesfria skogsbrukssätt där trädsiktet behålls kontinuerligt kan vara av intresse även i andra sammanhang såsom exempelvis i tätortsnära områden.

Skogsstyrelsen publicerade 2004 en rapport om kontinuitetsskogar.¹⁵ I rapporten konstaterar Skogsstyrelsen bl.a. att forskning behöver initieras för att kunna dra slutsatser om hur, var och i vilken omfattning kontinuitetsskogsbruk bör tillämpas. Med kontinuitetsskog avses i rapporten områden som varit kontinuerligt trädbevuxna utan väsentliga trädslagsbyten sedan år 1700. Med kontinuitetsskogsbruk menas ett brukande utan att skogen kalavverkas.

Enligt Skogsstyrelsens rapport är en första bedömning att arealen kontinuitetsskog uppgår till 1,7–1,8 miljoner ha, varav cirka en miljon ha är belägen utanför skyddade områden. Av den sistnämnda arealen beräknas 600 000–800 000 ha redan vara frivilligt avsatt eller komma att områdesskyddas till år 2010. Det bedöms alltså finnas 200 000–400 000 ha kontinuitetsskog utan skydd eller planerat skydd.

En avsikt med förstudien har varit att beskriva alternativa sätt att bevara kontinuitetsskogarnas speciella värden utan att helt avstå från virkesproduktion. Här kan olika former av kontinuitetsskogsbruk vara ett komplement till områdesskydd och frivilliga av-

¹³ Skr. 2003/4:39.

¹⁴ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)*, 2002.

¹⁵ Skogsstyrelsen, *Kontinuitetsskogar – en förstudie*, Meddelande 1/2004.

sättningar. Det är därför, enligt Skogsstyrelsen, viktigt att utveckla skogsbrukssätt som förenar ekonomisk skogsproduktion och biologiska värden på ett godtagbart sätt.

Skogsstyrelsens projekt om kontinuitetsskogsbruk

Med början år 2005 driver Skogsstyrelsen, på regeringens uppdrag, det treåriga projektet "Kontinuitetsskogar och kontinuitetsskogsbruk". Regeringen har avsatt 15 miljoner kronor för att kartlägga skogar med lång kontinuitet och för att utveckla metoder avseende identifikation, bruk och skötsel som syftar till att bibehålla naturvärdena i dessa skogar. I uppdraget till Skogsstyrelsen sägs också att vid behov ska ersättningsprinciper för alternativa brukningsmetoder tas fram. En slutlig rapport ska lämnas senast 31 december, 2007.

Enligt den projektplan som Skogsstyrelsen presenterade i september 2005 så förväntas projektet generera:

- Ökad kunskap om kontinuitetsskogarnas omfattning, geografiska spridning samt produktionskapacitet.
- Bedömningsgrunder och kriterier för inventering av kontinuitetsskogar i fält, och för identifiering av sannolika kontinuitetsskogar genom fjärranalys vid t.ex. upprättande av planer och hyggesanmälan.
- Fördjupad kunskap om selektiva skogsbrukssätt och andra alternativa skötselmetoder.
- En grund för framtida forskning om kontinuitetens betydelse samt kontinuitetsskogsbruk.
- Försöks- och demonstrationsytor som även kan användas för forskning, utbildning och rådgivning.

Långsiktigt kontinuitetsförsök

Under våren 2006 startade Sveaskog och Skogsstyrelsen ett samarbete rörande kontinuitetsskogsbruk. Även SLU kommer att knytas till projektet. Försöket omfattar tre områden med produktiv skogsmark om totalt 3 000 ha.

Syftet med projektet är att hitta alternativ till trakthyggesbruk för delar av markinnehavet och öka kunskapen om de studerade metodernas inverkan på produktion, tillväxt, biologisk mångfald, friluftsliv och annan markanvändning såsom renskötsel.

9.7 Forskning om nya metoder

Det är en allmänt utbredd uppfattning att kunskaper om alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk är bristfälliga i Sverige. Många drar också slutsatsen att denna kunskapsbrist utgör ett hinder för en mer utbredd tillämpning av dessa metoder. Något som förs fram är att även om det finns en del forskning så är metoderna sällan prövade i praktisk skala. I detta avsnitt redogörs översiktligt för forskning om alternativa metoder vid SLU och Skogforsk.

Forskning om alternativa skogsbruksmetoder vid SLU

Den statligt finansierade forskningen med inriktning mot skogsbruk och skogsskötsel bedrivs i huvudsak vid fakulteten för skogsvetenskap vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).¹⁶ Under de senaste 50 åren har skötsel- och produktionsforskningen varit inriktad på trakthyggesbruk, vilket har medfört att kunskaper om andra skogsskötselmetoder är begränsad.

Ett undantag är stamvis blädning av gran, en metod som är relativt väl studerad. Under de senaste tjugo åren har tre doktorsavhandlingar presenterats inom ämnesområdet som alla bygger på nyanlagda och äldre försök. Vid fakulteten har också anlagts en serie försök inom s.k. Naturkultur och resultaten har delvis redovisats.

¹⁶ Texten i det här avsnittet bygger på uppgifter från Pelle Gemmel, professor i skogsskötsel vid fakulteten för skogsvetenskap, Sveriges lantbruksuniversitet.

Vid fakulteten utvecklas ett nytt system för skogliga konsekvensanalyser, det s.k. Heureka-systemet. Heureka är tänkt att ersätta det nuvarande Hugin-systemet som bl.a. används för att utföra Skogsstyrelsens skogliga konsekvensanalyser (SKA). Inom Heureka-projektet utvecklas modeller för att göra prognoser för skogens utveckling efter olika typer av ingrepp. Dessa prognoshjälpmedel kan exempelvis nyttjas för att beskriva skogens utveckling efter alternativa huggningar när empiriska data saknas. Scenarier av det framtida skogstillståndet kan studeras genom att olika skogsskötselsystem simuleras.

SLU samverkar med Skogsstyrelsen i ett projekt om kontinuitetsskog där SLU bl.a. gör prognoser för skogens utveckling vid tillämpning av olika skogsskötselsystem, utvärderar fasta försök samt svarar för utläggning av nya försök med inriktning på kontinuitetsskogsbruk. I projektet medverkar forskargrupper som arbetar med planering och biologisk mångfald i skogar som sköts enligt kontinuitetsskogsprinciper.

I södra Sverige studeras naturlig förnygring av olika ädla lövträd.¹⁷ Dessa studier utgör en del av ett planerat projekt om kontinuitetsskogsmodeller i rik ädellövskog. Dessutom bedrivs forskning om modeller för kontinuitetsskogskötsel i bokskog.

Forskning om alternativa skogsbruksmetoder vid Skogforsk

Den forskning som bedrivs vid Skogforsk koncentreras främst till sådana metoder som används inom huvuddelen av svenskt skogsbruk.¹⁸ Verksamheten är därför till största delen inriktad på trakthyggesbruk följt av plantering, sådd eller naturlig förnygring av i huvudsak tall och gran. Inom ramen för forskning och utveckling av trakthyggesbruk faller dock också exempelvis lövskogsbruk och olika förnygringsmaterial, varför en del alternativa metoder kan sägas ingå.

Ett exempel på Skogforsks verksamhet med anknytning till alternativa skogsbruksmetoder är, enligt skrivelsen, det projekt där Skogforsk i samarbete med SLU, på skogsbrukets initiativ studerat kontinuitetsskogsbruk av gran i jämförelse med traditionellt trakt-

¹⁷ Studierna utgör en fortsättning på ett tidigare EU-projekt om förnygring i naturskogar, Regeneration of Natural Forest (RENFORS).

¹⁸ *Alternativa skogsbruksmetoder*, skrivelse till Skogsutredningen, Skogforsk, 2006-07-31.

hyggesbruk med gran. Analysen avser produktion, ekonomi, naturvård, miljö samt påverkan på viltstammar.¹⁹

Resultaten kan, enligt Skogforsk, sammanfattas enligt följande:

- Kunskapsläget om kontinuitetsskogsbruk är begränsat, speciellt vad gäller produktion av virkesråvara och möjligheter till rationell drift.
- Produktionen av virkesråvara är cirka 20 % högre för trakt-hyggesbruk med gran än kontinuitetsskogsbruk av gran.
- Kalkyler baserade på dagens prisrelationer visar att ett trakt-hyggesbruk med gran är mer lönsamt än kontinuitetsskogsbruk av gran. Den högre årliga nettoavkastningen varierar från några hundra kronor per ha i norra Sverige till väsentligt högre belopp i södra Sverige.
- Den största risken med kontinuitetsskogsbruk är kunskapsbrist. En satsning på detta skogsbrukssystem kan lätt leda till produktionsförluster.
- Trakthyggesbruk kan ur natur- och miljösynpunkt på ett positivt sätt kompletteras med kontinuitetsskogsbruk. Dock ersätter inte kontinuitetsskogsbruk kraven på normal hänsyn i trakthyggesbruket.
- Produktionshöjande åtgärder som genetisk förädling, användning av alternativa träslag, gödning m.fl. förutsätter trakt-hyggesbruk i kombination med plantering eller sådd. Potentialen för dessa åtgärder uppskattas till 20 % ökad avverkning i landets skogar på 100 års sikt.

Utöver denna studie deltar Skogforsk i en referensgrupp för Skogsstyrelsens studie om kontinuitetsskogsbruk.

Skogforsk har också på senare tid studerat naturlig förnyring av gran under högskärm genom att följa upp 27 skärmförnyringar i främst Mellansverige.²⁰ Studien visar att för att uppnå en säker och hög framtida virkesproduktion bör skärmförnyringmetoden undvikas i alla bestånd där det inte redan finns en utvecklingsbar beståndsförnyring. Metoden kan dock vara motiverad av andra skäl, t.ex. i tätortsnära skogsbruk där man vill ha en mer varierad skogsskötsel och undvika hyggen.

¹⁹ *Strategiska skogsbruksval*, Resultat nr 1, 2006.

²⁰ *Naturlig förnyring av gran under högskärm*, Resultat nr 19 2005, Skogforsk, 2005.

10 Röjning

10.1 Direktiven

I direktiven till Skogsutredningen står det att regeringen i sin skrivelse Uppföljning av skogspolitiken uppmärksammade problemet med att röjning av ungskogar har minskat sedan skogsvårdslagens krav på gallring och röjning slopades 1993.¹ Enligt direktiven ska därför särskilda åtgärder för att minska arealen skog med akut röjningsbehov omfattas av utredarens förslag.

10.2 Röjning

Enligt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) definieras röjning som beståndsvårdande utglesning av skog utan tillvaratagande av avverkade träd.² Röjningens syfte är att förbättra totalekonomin genom att påverka trädslagsammansättning, dimensionsutveckling och framtida virkeskvalitet. Röjningen ökar emellertid inte produktionen vilket, enligt SLU, tycks vara en allmänt förekommande vanföreställning. Däremot ökar röjningen produktionens värde bl.a. genom att öka mängden av och värdet på gagnvirket och att sänka avverkningskostnaderna.

Det är under alla förhållanden viktigt att inse röjningsingreppets betydelse i skogsskötseln, anser SLU. Beståndsstrukturen går i väsentlig omfattning endast att påverka fram t.o.m. ungskogsfasen, medan man under den resterande delen av omloppstiden i stort är hänvisad till att förvalta vad som tidigare har åstadkommit.

Röjning indelas, enligt SLU, i plantröjning och ungskogsröjning. Plantröjning ska framförallt utföras för att enkelställa plantor efter fläcksådd och är en ovanlig åtgärd i modernt skogsbruk. Ung-

¹ Skr. 2003/04:39.

² Albrektsson A. och Ekö, P-M: *Ungskogsröjning- syfte, nytta, forskning och framtid*, SLU, 2006.

skogsröjning är däremot en åtgärd som både forskare och praktiker är överens om har hög lönsamhet. Sådan röjning utförs i alltför liten utsträckning och måste utvecklas metodmässigt. Även Skogforsk framhåller att röjning ger bättre beståndsekonomi genom lägre avverkningskostnader och högre virkesintäkter i gallring och slutavverkning.³ Åtgärden skapar även goda möjligheter att fritt välja gallringsprogram och gallringsträd. Dessutom kan trädslagssammansättningen påverkas i hög grad vid röjningen.

10.3 Regeringen om röjning

I sin skrivelse om skogspolitiken konstaterade regeringen att plant- och ungskog inte röjs i tillräcklig omfattning eller med den kvalitet som behövs.⁴ Regeringen ansåg vidare att tidigare utvärderingar visat på ett tydligt samband mellan rådgivning och en ökad röjningsaktivitet. I skrivelsen framhöll regeringen att skogsägarna bör ta ett ökat ansvar för att bristerna i röjningsarbetet rättas till.

Skogsvårdslagens krav på röjning och gallring slopades genom 1993 års skogspolitiska beslut. Motivet var, enligt skrivelsen, att möjliggöra den framtida variation i skogarna som av flera skäl ansågs som angelägen.

Under 1980-talet röjdes i genomsnitt 275 000 ha om året enligt Riksskogstaxeringen. I början av 1990-talet minskade den årligen röjda arealen kraftigt för både privata och övriga ägare till cirka 130 000 ha per år, en nivå som gällde under större delen av 1990-talet. För år 2000 redovisades en röjd areal på något mindre än 200 000 ha. Arealen ungskog med akut röjningsbehov ökade alltså kraftigt under senare delen av 1990-talet, enligt regeringens skrivelse.

I skrivelsen konstaterades det vidare att om röjningsaktiviteten inte ökar finns det risk för att gallringar inte kommer att kunna utföras med lönsamhet i framtiden. Utebliven röjning minskar dessutom möjligheterna att forma den framtida trädslagsblandningen och virkeskvaliteten och att grundlägga hänsyn till andra värden såsom natur- och kulturmiljövärden, rennäring, landskapsbild och viltbete.

Röjning hör till de åtgärder som skogsägarna till största delen utför själva. Behovet av rådgivning riktad direkt till skogsägare

³ www.skogforsk.se

⁴ Skr. 2003/04:39.

kring röjningsfrågor är därför stort, hävdade regeringen i sin skrivelse. Skogsnäringen arbetar på olika sätt med denna fråga. Skogsägareföreningarna planerade t.ex. regionala satsningar i samarbete med Skogsvårdsorganisationen för att öka röjningsaktiviteten.

I skrivelsen konstaterade regeringen att röjning och gallring är viktiga åtgärder i lövskogsskötsel och för möjligheterna att i framtiden få mera äldre lövrik skog, vilket är ett av delmålen under miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Skogsägarna sparar mera lövträd efter röjning och gallring än tidigare.

Röjning och gallring är led i det kommersiella, konkurrensutsatta skogsbruket. Det var därför inte aktuellt att subventionera dessa åtgärder med statliga medel, ansåg regeringen i sin skrivelse.

10.4 Om röjning i SUS 2001

I Skogsvårdsorganisationens uppföljning av skogspolitiken (SUS 2001) ges en bakgrund till röjningens omfattning genom åren.⁵ Där skriver man bl.a. att med 1948 års skogspolitik fick trakthyggesbruket och skogsodlingen sitt genomslag i hela landet. Från en nivå under 50 000 ha per år ökade skogsodlingen till 175 000 ha. Det var under denna tid som ungsogsröjningen slog igenom som en normal skogsskötselåtgärd. Dagens skogar i åldern 25–50 år är resultatet av detta. Från 1960-talet och framåt röjdes också genom beredskapsverksamheten cirka 40 000 ha per år. Till den motormanuella röjningens framväxt bidrog, enligt SUS 2001, förbudet mot att använda kemiska bekämpningsmedel mot lövsly som trädde i kraft år 1980.

Rekordnivåer på 1980-talet

Den skogspolitik som infördes 1979 innehöll flera kraftfulla medel för att höja virkesproduktionen som gett tydliga effekter i skogen, enligt SUS 2001. Under denna tid nådde ungsogsröjningen rekordnivåer. Det mesta av eftersläpningen i fråga om beståndsanläggning och röjning inhämtades. Arbetet kännetecknades generellt sett av god kvalitet. Under perioden 1980–1993 utfördes återväxt- och skogsvårdsåtgärder på mer än 1,3 miljoner ha med stöd av olika statliga bidrag. Beståndsanläggning och röjning

⁵ Skogsstyrelsen, *SVO:s utvärdering av skogspolitikens effekter*, 2002.

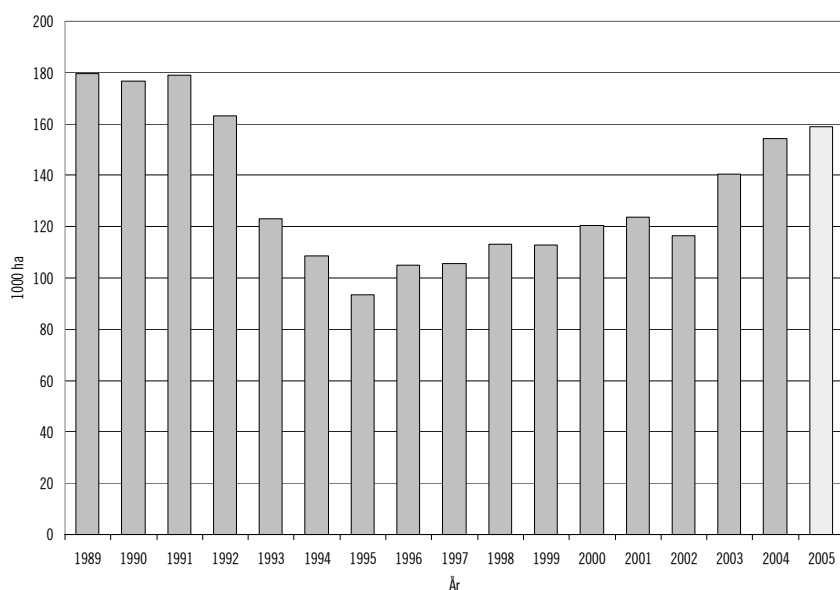
upptog 75 % av skogsvårdsstyrelsernas direkta lagtillsyn under samma period.

Från början av 1950-talet till mitten av 1960-talet var behovet av röjning relativt konstant. Därefter ökade behovet fram till början av 1980-talet, eftersom den allmänna övergången till trakthyggesbruk under 1950-talet då började ge resultat i form av stora arealer ungskog. Enligt SUS 2001 ökade behovet mest i norra och mellersta Sverige.

Ökat röjningsbehov under 1990-talet

Under 1980-talet minskade behovet av röjning och låg under mitten av 1980-talet och början av 1990-talet relativt stabilt. Från mitten av 1990-talet har röjningsbehovet återigen ökat. För perioden 2000–2005 bedömdes det totala röjningsbehovet, enligt SUS 2001, till mer än 2,5 miljoner ha, vilket skulle innebära en årlig röjningsareal på över 380 000 ha.

Den årligen röjda arealen ökade stadigt från mitten av 1950-talet fram till 1980-talet. I början av 1990-talet sjönk den röjda arealen dock kraftigt, för både privata och övriga ägare, till i stort sett samma arealer som 30 år tidigare och låg sedan kvar runt denna låga nivå. I samband med att 1993 års skogspolitik formades minskade den årligen röjda arealen kraftigt, enligt SUS 2001. Den lägre röjningsaktiviteten berörde alla ägarkategorier och landsdelar. Mest uttalad var dock minskningen i Norrlands inland.

Figur 10.1 Röjd areal enligt glidande treårsmedelvärden⁶

⁶Observera att arealen för år 2005 inte är ett treårsmedelvärde utan utgörs av värdet för enbart 2005. Värdet för ett enskilt år är osäkert p.g.a. att det underliggande stickprovet är glest. Treårsmedelvärdena är mer stabila. Värdet för enbart 2004 var 192 000 ha.

Källa: Riksskogstaxeringen.

Från början av 1990-talet har stamantalet efter röjning ökat kraftigt. Antalet kvarlämnade barrstammar har ökat något, men framförallt har antalet kvarlämnade lövstammar ökat över tiden så att det under senare delen av 1990-talet i stort sett lämnades lika många löv- som barrstammar.

Flera av de remissinstanser som yttrade sig över SUS 2001 delade uppfattningen att omfattningen av röjningarna måste öka. Skogs- och Träfacket och Svenska Pappersindustriarbetareförbundet ville införa röjningsplikt om inte ökad rådgivning m.m. ger förbättrat uppfyllandet av resultat. Sametinget ansåg det angeläget att rennäringens markanvändning beaktas i den föreslagna ökade röjningsaktiviteten. Naturvårdsverket pekade på möjligheten att genom röjningsinsatser kunna bidra till en ökad lövträdsandel och därmed till uppfyllandet av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmålet om förstärkt biologisk mångfald.

10.4.1 Röjningsplikten

Plikt att röja täta ungskogar infördes i SVL år 1979. Dessutom kunde man få bidrag för röjning, en möjlighet som upphörde 1985. Skogsvårdslagstiftningen, stora rådgivningsinsatser och bidragen hade enligt SUS 2001, förmodligen stor betydelse för de ökande röjningsarealerna fram till 1985. Som skäl för avskaffandet av skyldigheten angav regeringen att, eftersom röjning på ett tidigt stadium fastlägger ett bestånds framtida karaktär och utveckling, skulle en reglering innebära att den önskvärda variationen i framtidens skogar begränsas.⁶

Bidrag och råd effektivare än lagen

Vidare anfördes, enligt SUS 2001, att det sannolikt var statliga bidrag och Skogsvårdsorganisationens intensifierade rådgivning som i större utsträckning än lagstiftningen hade bidragit till den ökade röjningsaktiviteten under 1980-talet. Departementschefen gav i propositionen uttryck för att: "Dagens röjning överensstämmer med vad som oberoende av lagstiftning varit brukligt bland skogsägare i allmänhet." Likafullt kan inte minskningen i röjningsaktiviteten i början av 1990-talet förklaras av ett minskande röjningsbehov, menar Skogsstyrelsen i SUS 2001. Inte heller kan de statliga stöden som försvann 1985 ha påverkat förloppet. En förklaring till den minskade investeringsviljan i röjning var, enligt SUS 2001, att skogsbruket i början av 1990-talet drabbades av en djup lågkonjunktur. Det är emellertid svårare att förklara varför den därefter (i mitten av 1990-talet) följande högkonjunkturen inte avspeglas i ökad röjningsaktivitet, skriver Skogsstyrelsen i SUS 2001.

Lagråd ökar röjningen

I s.k. tidsserieanalyser utförda vid SLU i Umeå, har antalet utskickade lagråd (tidigare råd och anvisningar) det starkaste sambandet med areal röjning under perioden 1983–2000. Röjningsplikten och tillsynen över denna i form av lagråd anses därför ha haft en stor betydelse för röjningsaktiviteten, enligt SUS 2001, även

⁶ Prop. 1992/93:226.

om det inte var enbart lagråden som var ett verksamt skogspolitiskt medel. Den s.k. "Översiktliga skogsinventeringen" (ÖSI), som visade var det fanns röjningsbehov, utgjorde också ett viktigt medel, ansåg Skogsstyrelsen i SUS 2001.

En av grundpelarna i 1993 års skogspolitik är att skogsägarna ges en större "frihet under ansvar" för att nå de skogspolitiska målen. För att kunna ta detta ansvar förutsattes skogsägarna höja sin kompetens bl.a. genom att Skogsvårdsorganisationen skulle öka sina rådgivningsinsatser. En ökad rådgivning har dock varit svårt att uppnå med de tilldelade resurserna i kombination med ett ökat fokus på miljörådgivning som har tagit stora delar av de tillgängliga rådgivningsresurserna i anspråk, skriver Skogsstyrelsen i SUS 2001.

10.5 Skogsstyrelsen om röjning

Om röjning i de nationella sektorsmålen 2005

I 2005 års nationella sektorsmål uttrycks målet för röjning på följande sätt:

År 2010 är arealen som bedöms ha akut röjningsbehov mindre än 700 000 ha. Målet uppskattas innebära en genomsnittlig årlig röjd areal (mätt på beståndsnivå) på 390 000 ha om man röjer lika försiktigt som nu och cirka 345 000 ha om man återgår till en något hårdare "engångsröjning" på de flesta objekt.

Fjärranalys långsiktigt mål

När det gäller röjning så är Skogsstyrelsens långsiktiga verksamhetsmål att röjningsbehovet årligen ska analyseras med hjälp av fjärranalys på 20–25 % av den enskilt ägda skogsmarken. Resultatet av analysen ska användas som underlag för objektsvis rådgivning och information till berörda markägare. Uppföljningen av det långsiktiga målet om röjning ska göras i form av andel utskickade objektsvisa råd för röjning.

I Skogsstyrelsens årliga verksamhetsplanering (cirkulär B1) för år 2005 angavs att 350 000 kronor skulle avsättas för att utveckla en tillförlitlig och kostnadseffektiv fältmetod för att kvalitetssäkra organisationens uppgifter om faktiskt utförd röjning.

De nyckeltal som Skogsstyrelsen angav för uppföljning av röjning är andel objektsvisa råd för röjning samt utskickade objektsvisa röjningsråd per areal akut röjningsbehov per skogsårdsstyrelse (numera Skogsstyrelseregion).

Uppföljning av röjning

Skogsstyrelsen samlar in röjningsstatistik som bygger på en årlig enkät till olika typer av skogsägare i hela landet.

Statistiken visar att även om röjningsarealen har ökat under senare år så har också arealen med akut röjningsbehov ökat. Statistik som Skogsstyrelsen presenterade i augusti 2004 visar att röjningsarealen har ökat med 30 % från år 2002 till år 2003. Statistiken för röjning är dock, enligt myndighetens egen uppgift, osäker och det är oklart i vilken grad denna ökning i uppskattad röjningsaktivitet motsvaras av en reell ökning.

Siffror från Riksskogstaxeringen visar att den röjda arealen har sjunkit med 17 % från 192 000 ha 2004 till 159 000 ha 2005. Dessa värden för enskilda år är dock osäkra. De treårsmedelvärden som redovisas i figur 10.1 är mer stabila. Nedgången kan möjligen delvis förklaras av en lägre röjningsaktivitet i Götaland p.g.a. stormen Gudrun. Å andra sidan har den röjda arealen minskat även i norra Norrland medan den enligt Riksskogstaxeringens statistik stigit i södra Norrland och Svealand. Eftersom Riksskogstaxeringens stickprov är relativt glest blir dock värden för enskilda år, och landsdelar, osäkra.

Även om nedgången för 2005 skulle visa sig vara tillfällig så kommer inte det nuvarande sektorsmålet för röjning att nås med nuvarande utveckling.

Skogsstyrelsens årsredovisning

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2005 ska åtgärder för att öka röjning i plant- och ungskog redovisas.⁷

Skogsstyrelsen konstaterar i årsredovisningen för 2005 att identifiering av röjningsbehov via satellit följt av kostnadsfri rådgivning till skogsägare med röjningsbehov har resulterat i ökad

⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen*, Regeringsbeslut II 40, 2004-12-16.

röjning.⁸ Ungskogsröjning är ett av de områden som Skogsstyrelsen prioriterat under 2005 inom ramen för sin rådgivningsverksamhet.

Skogsstyrelsen konstaterar vidare att insatser för att öka röjningarna har varit framgångsrika främst i de delar av landet där man inte har drabbats av stormen. Röjningsbehovet, främst löv, har med stor träffsäkerhet kunnat identifieras i satellitbilder. Efterföljande utskick av information till berörda markägare har enligt årsredovisningen fått stort gensvar, speciellt när man har kompletterat utskicken med att ringa upp markägarna. Som ett led i satsningen har det ingått ett erbjudande om kostnadsfri rådgivning samt information om vart markägaren kan vända sig ifall denne inte själv kan utföra röjningen. Utskicken har i några fall kompletterats med s.k. klarkort (=skogsägaren skickar frivilligt in ett svarskort med uppgifter om huruvida åtgärden har utförts), vilket har underlättat arbetet med att följa upp utförda röjningsinsatser.

Enligt årsredovisningen utförs även viss röjning inom ädellövskogsbuket. Under 2005 beviljades bidrag till röjning av 459 ha ädellövskog. Markägarens kostnader ersätts då upp till 60 % och totalt 1,22 miljoner kronor betalades ut under 2005.

Under 2004 bildade företrädare för skogsbruket, på Skogsstyrelsens initiativ, ett nationellt nätverk för att öka röjningarna. Arbetet avsågs främst att drivas i de regionala sektorsråden.

10.6 SLU om röjning⁹

Av statistik från Skogsstyrelsen framgår, enligt SLU, att röjning utförs för sent och att det lämnas alltför höga stamantal efter ingreppet. Detta har lett till att s.k. konfliktbestånd blivit ett allt större problem, dvs. bestånd med höga stamantal och svag dimensionsutveckling, vilka är mycket kostsamma att gallra.

Den forskning om röjning, som sedan lång tid har bedrivits vid SLU, har nu mer eller mindre upphört. Den forskning som utfördes var i stort sett begränsad till trädslagsrena och likåldriga barrbestånd, med klart definierade slutmål för produktionen. När det gäller röjning i lövskog, blandskog och olikåldrig skog är

⁸ Skogsstyrelsens årsredovisning 2005, Skogsstyrelsen 2006-02-20.

⁹ Avsnittet bygger på Albrektsson A. och Ekö, P-M: *Ungskogsröjning- syfte, nytta, forskning och framtid*, skrivelse till Skogsutredningen, 2006.

kunskapsnivån helt otillräcklig, särskilt vid beaktande av de mål som finns vid sidan om de rent ekonomiska, för att främja rekreation och biodiversitet.

Markägare kunniga om röjning

Det förutsätts allmänt att större markägare själva genom sin expertis följer ett optimalt röjningsprogram. Större markägares attityder till och insatser i röjning är därför inte studerade. Många studier är utförda med syfte att öka kunskapen om privata markägares inställning till röjning. De stora dragen i dessa studier är att markägare är väl medvetna om röjningens nytta och att de också anser sig ha kunskap om fastighetens röjningsbehov och röjningens utförande. Markägarna avser att utföra röjningarna själva men dessa genomförs ofta inte pga. brist på ork och tid. Försök (Skogsstyrelsen) görs med riktad röjningsinformation till markägare med känt röjningsbehov. En slutlig utvärdering av detta är inte klar men inget tyder, enligt SLU, på att ökad eller ändrad information skulle få röjningen att öka påtagligt hos privatskogsbruket. Denna bedömning skiljer sig till viss del från den som Skogsstyrelsen gör (ovan) angående rådgivningens effekt. Om skogsägaren själv får välja, visar studier enhälligt att denna anser att bidrag vore det effektivaste medlet, skriver SLU. Enligt SLU anser många att lagkrav borde återinföras. Historisk erfarenhet visar att lagkrav i kombination med bidrag har varit mycket effektivt. Erfarenheten visar emellertid också att bidrag i bland kan påverka markägaren att snarare maximera möjligheten till bidrag, än att uppmuntra ett effektivt röjningsbeteende. Det är tveksamt om fler markägarstudier skulle ge bättre underlag för en positiv påverkan av röjningsbeteendet, anser SLU.

Forskning för effektivare röjning

Röjningskostnaden har inte sänkts påtagligt genom metodmässiga förbättringar de senaste 50 åren, enligt SLU. I dag pågår forskning om ungskogsröjning enligt tre olika linjer, 1) högre mekaniseringsgrad (stråkröjning, högröjning, helmekaniserad röjning), 2) effektiviserat trädval (ingen röjning i onödan) och 3) ett rationellare beteende i anläggningsfasen som genererar ett mindre

ungskogsröjningsbehov. Skogforsk, och SLU, arbetar just nu med mekaniseringsutveckling (stråkröjning) i en gemensam satsning med skogsindustrin och FORMAS som finansiärer. Denna forskning är främst aktuell för storskogsbruket som ofta har stora röjningsbestånd.

Kunskap saknas om heterogena bestånd

Kunskapen är god om den homogena barrskogens utveckling vid olika röjningsprogram medan kunskapsläget är betydligt sämre om utvecklingen i mer heterogena bestånd. Viss forskning pågår vid SLU om utveckling i heterogena bestånd, men behöver öka eftersom den pågående förändringen av skogsskötseln ger en ökad förekomst av just denna typ av bestånd.

Röjning är, som framgått ovan, en åtgärd som skapar förutsättningarna för det framtida beståndet, både för produktion och för möjligheterna till en hög biodiversitet. Mer omfattande forskning om röjning och biodiversitet bedrivs inte vid SLU eller någon annan svensk institution. Viss forskning pågår vid SLU och Skogforsk om att stimulera mängden viltfoder genom anpassad röjning, s.k. högröjning.

Röjning i nya (alternativa) skogsskötselsystem

Trenden i Europa är, enligt SLU, att man övergår från trakthyggesbruk till olika former av s.k. "naturnära" skogsskötselsystem. Trenden sprider sig sakta till Sverige och just nu genomför Skogsstyrelsen på regeringens uppdrag, en omfattande studie av möjligheter till s.k. kontinuitetsskogsbruk. Det finns, enligt SLU, all anledning att anta att alla typer av skogsskötselsystem kräver röjning för avkastning av kvalitativt gott, grovt virke och för styrning av beståndsutvecklingen för att uppnå även andra mål. Inga studier av röjning i andra skogsskötselsystem än trakthyggesbruket pågår, enligt SLU, i Sverige. Möjligen kan resultat med denna inriktning falla ut från de studier som Skogsstyrelsen genomför om kontinuitetsskogsbruk eller från de studier av produktionsutveckling i heterogen skog som pågår vid SLU.

Traditionell röjning är inriktad mot ekonomisk optimering av produktionen av massaved, timmer och energisortiment. Möjlig-

heten till intäkt av energisortiment från klenvirke kan ändra röjningsbeteendet och hela skogsskötselprogrammet. Skogsskötsel kan då komma att inriktas mer mot högre totalproduktion av biomassa och röjningar övergår då till att bli ”energigallringar”. Kvantifiering av biomassa i röjningsbestånd är ett relativt väl utforskat område.

10.7 Skogforsk om röjning

Det finns flera problem som måste studeras närmare när det gäller den unga skogen och dess skötsel, enligt Skogforsk, som bl.a. pekar på att en stor andel tallungskogar har mer eller mindre allvarliga betesskador av älg.¹⁰ Det finns också en hel del eftersatta bestånd efter de begränsade röjningsinsatserna under 1990-talet. Kostnaderna för motor-manuell röjning har ökat, påpekar Skogforsk, samtidigt som det i dag regionalt kan vara ett problem att finna tillräckligt många röjningsutförare.

Under innevarande ramprogram (2005–2008) bedriver Skogforsk studier inom bl.a.:

- Effekter av stråkröjning på produktion och ekonomi
- Effekter av biomassauttag i röjningsbestånd
- Effekter av olika röjnings- och gallringsstrategier i älgbetesutsatta/älgbetesskadade tallbestånd.

¹⁰ www.skogforsk.se

11 Klövviltproblematiken

11.1 Direktiven

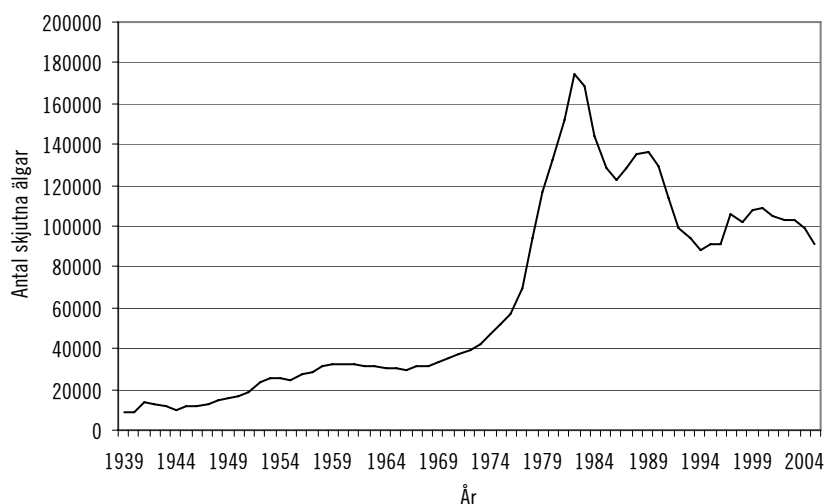
I regeringens senaste skrivelse om skogspolitiken uppmärksammades problemet med de stora klövviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, så väl från produktions-synpunkt som ur ett naturvårdsperspektiv.¹ Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen ska utredaren granska denna fråga och lämna förslag på åtgärder.

11.2 Klövvilt tillgång och problem i den svenska skogen

11.2.1 Många älgar...

Den svenska älgstammen är världens tätaste. Så har dock inte alltid varit fallet. I början av förra seklet var älgen en ovanlig syn i den svenska skogen. Den omvälvning av skogsbruket som inleddes i mitten av 1900-talet gynnade emellertid älgen. Det allt mer dominerande trakthyggesbruket tillskapade stora arealer plant- och ungskogar som blev ett attraktivt vinterbete för älgen. I slutet av 1960-talet förändrades dessutom viltförvaltningen i så måtto att jakten främst bedrevs mot kalvar medan reproduktiva älgkor sparades. Syftet med denna förändring var att stärka älgstammen. Andra faktorer som bidrog till utvecklingen var de stora rovdjurens tillbakagång och att boskapsbetet på skogsmark upphörde. Sammantaget bidrog dessa faktorer till älgstammens starka tillväxt under 1970-talet vilket också avspeglas i den avskjutningsstatistik som redovisas i figur 11.1.

¹ Skr. 2003/04:39.

Figur 11.1 Älgavskjutning för riket 1939–2004

Källa: www.jagareforbundet.se.

Älgstammen kulminerade i mitten av 1980-talet. Sommarälgstammen i Sverige är i dagsläget 300 000–400 000 individer. Ungefär en tredjedel av stammen skjuts under jakten.²

Ofta uttrycks älgstammens storlek i antalet älgar per tusen hektar (ha). Den svenska älgstammen uppgår till 10–15 älgar per tusen ha. Älgtätheten kan emellertid variera mycket i både tid och rum, bl.a. som en följd av tillgången foder. Som jämförelse kan nämnas att den finska älgstammen uppgår till i genomsnitt cirka tre älgar per tusen ha.

11.2.2 ...äter mycket skog

Det är inte bara antalet älgar som är stort i Sverige. Älgen är också Europas största däggdjur och varje individ konsumerar dagligen stora mängder biomassa. Älgens föda består huvudsakligen av buskar och träd, framför allt under vintern. Under sommarhalvåret äter en vuxen älg dagligen ungefär tio kilo torrsvikt (vilket motsvarar 30–40 kilo färsksvikt). Detta är ungefär dubbelt så mycket som under vinterhalvåret. Tillgången på foder under vintern är direkt avgörande för vilka skador som älgen åsamkar ungskogen.

² www.jagareforbundet.se

Om älgen fritt får välja sitt vinterbete föredrar den betesväxterna i en förutsägbar rangordning. Rönn, asp, ek, sälg och videarter tillhör favoriterna. Tall betas på grund av sin rikliga förekomst och dominerar också födointaget på vintern. Tallungskogar drabbas då särskilt hårt.

Gran är mindre eftertraktad av älgen vilket bidrar till att detta trädslag ofta väljs vid skogsodling i områden där älgbetetrycket är stort även om marken i fråga är mer lämpad för tall.³ Älgens betning av lövträd bidrar också till att granen gynnas framför lövträd i skogsbruket.

11.2.3 Försämrad virkesproduktion och lägre virkesvärde...

Älgens bete på tallungskog sätter ned virkesproduktionen och inverkar negativt på virkeskvaliteten. Skadorna uppkommer främst genom att topp- och sidokott betas. Även stambrott och barkgnag förekommer. Toppskottsbetningen upphör när en tall har nått ”älsäker höjd”, vilket brukar vara ungefär fyra meter. Trampskador och fejnings- och slagskador gjorda med hornen förekommer, om än i betydligt mindre omfattning.

Effekterna av betningen är minskad tillväxt, nedsatt vitalitet och att de betade träden i vissa fall dör. Dessutom hämmas trädens konkurrenskraft i förhållande till andra trädslag, som exempelvis gran. Nedsatt vitalitet gör också träden mer mottagliga för sekundära angrepp av exempelvis svampar och insekter. Skogsstyrelsens senaste inventering av återväxtresultaten (2003–2005) visar att 11 % av arealen med underkända återväxter skulle vara godkända om inte klöviltets betning skadat eller dödat ett antal av huvudplantorna. I Götaland visar även Skogsstyrelsens senaste inventering av återväxtresultaten att gran planterats på 38 % av den mark som betraktas som lämplig för tall.⁴

Data från Riksskogstaxeringen har visat att arealen ungskog med hög frekvens av svåra skador ökade under senare delen av 1990-talet.⁵ Riksskogstaxeringens särskilda älgskadeinventering togs emellertid bort år 2003. En tidsserie för andel älgskadad tallungskog har dock räknats fram t.o.m. 2002 års data. Den visar på en

³ Vid återväxttaxeringarna 1996/97 fann man att mer än hälften av det som anses vara lämpliga tallmarker i Götaland hade planterats med gran. Viltskadesituationen bedömdes vara den helt dominerande orsaken till detta.

⁴ Uppgifter från Svante Claesson, Skogsstyrelsens analysenhet, 2006-09-08.

⁵ Skr. 2003/04:39.

fortsatt stigande trend för älgskadeandelen fram till 2001 (treårsmedelvärde 2000–2002). Hur älgskador och andra skador i ungskogarna har utvecklats därefter finns det enligt Riksskogstaxeringen ännu inga tillförlitliga uppgifter om.⁶

Utöver misslyckade föryngringar och rena virkesproduktionsförluster ger betningen även virkestekniska skador. Toppskotts-
betning leder ofta till krokighet och/eller barkinväxt, vilket sätter ned kvaliteten och därmed värdet på virket. Skogsforsk har skattat värdeförlusterna till cirka 1,3 miljarder kronor per år enbart i tallungskog vid en skadenivå på 5–7 % och till cirka 500 miljoner kronor vid en årlig skadenivå på 2–3 % vid en tioårig skadeexponering. Till detta ska även förluster i den fortsatta förädlingen av virket läggas.⁷

Samtidigt bör det noteras att den ekonomiska betydelsen av älgskadorna i skogsbruket är svåra att skatta, inte minst då det största värdet realiserats då träden är avverkningsmogna dvs. om 70–100 år.

11.2.4 ...ett hot mot den biologiska mångfalden...

En stor älgstam kan även ha en negativ inverkan på den biologiska mångfalden. Ett skogsbruk som ensidigt inriktas mot gran som en följd av att betetrycket omöjliggör föryngring med andra trädslag kan leda till mindre variation i landskapet till men för flera djur och växtarter. Enligt miljö kvalitetsmålet Levande skogar ska arealen som föryngras med lövskog och arealen äldre lövskog öka med minst 10 % till år 2010. Utan kostsam hägning är det dock ofta mycket svårt att etablera lövträdsbestånd. Samtidigt utgör stora älg- och rådjurspopulationer grundförutsättningar för andra hotade arter som exempel livskraftiga varg- och lostammar.

⁶ Enligt Riksskogstaxeringen infördes det år 2003 ett nytt inventeringsmoment i linje med Skogsstyrelsens ÅBIN-inventering (se nedan). Ännu har dock för kort tid förflutit för att Riksskogstaxeringen ska kunna uttala sig om huruvida skadorna ökar eller minskar. Det är enligt uppgift från Riksskogstaxeringen inte heller meningsfullt att jämföra de skadenivåer som har angivits med den gamla respektive nya inventeringsmetoden.

⁷ Bergström, Roger och Glöde, Dan, *Viltbete - Smakar det så kostar det* (Skogforsk, redogörelse 1/2004).

11.2.5 ...och en trafikfara

Älgen håller inte bara till i skogen. Den utgör även en risk för de som färdas på svenska vägar. Vägverkets statistik visar att antalet trafikolyckor med älginblandning ligger mellan 4 000–5 000 per år.⁸ Det vanligaste sättet att minska faran för viltolyckor är att sätta upp viltstängsel längs vägarna.

11.2.6 Men älgen är också en tillgång!

Älgen skapar emellertid inte bara problem i den svenska skogen och i trafiken. Den är i många avseenden också en mycket viktig tillgång som jaktbart vilt och som turistattraktion. Älgjakten genererar årligen omfattande köttvärden och fungerar som viktig rekreationsskälla för många av landets cirka 250 000 jägare.⁹ Älgjakten fyller även en viktig social funktion i stora delar av landet. Skattningar av älgjaktens värde har visat att rekreativvärdet stod för ungefär två tredjedelar av det totala jaktvärdet, medan en tredjedel var köttvärde.¹⁰ Mer indirekta värden sammanhänger med älgens värde som turistsymbol, som grund för fackhandel, friskvård m.m. Älgen kan även anses ha ett existentiellt värde bara genom att finnas i den svenska skogen.

11.2.7 Rådjur och annat klövilt

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.

Rådjuren gör mest skada vintertid i plantskog av tall och gran men även lövträdsplantor skadas. Rådjuret betar huvudsakligen i fältskiktet, vilket medför att snödjupet påverkar födovalet. Det är endast vid större snödjup som rådjur betar tall.

Liksom älgen betar rådjuren främst topp- och sidokott med tillväxt- och kvalitetsproblem som följd, men det händer också att

⁸ www.sesgruppen.se

⁹ År 2003 gav älgjakten cirka 11 miljoner kg kött, vilket vid ett kiloprisk på 40 kr/kg motsvarar närmare 500 miljoner kronor per år.

¹⁰ Mattsson, Leif, "Hunting in Sweden: Extent, economic values and structural problems", *Scandinavian Journal of Forest Research* 5, 1990.

nysatta plantor rycks upp. Unga träd och buskar kan emellanåt skadas genom fejning.¹¹

11.3 Förvaltning av vilda däggdjur och fåglar

Viltförvaltningen regleras i jaktlagstiftningen där det bl.a. stadgas att den som äger mark (markägaren) även är jakträttshavare.¹² Jakträtten innefattar en skyldighet för markägaren att bedriva viltvård.¹³ I detta ansvar ligger bl.a. att balansera viltbestånden mot eventuella viltskador.

Naturvårdsverket har det centrala myndighetsansvaret för viltförvaltningsfrågor. Klöviltet omfattas av de riktlinjer för förvaltning av vilda däggdjur och fåglar som myndigheten har utfärdat. Den grundläggande principen för viltförvaltningen är att alla växter och djur som finns naturligt i landet ska bevaras långsiktigt i livskraftiga bestånd, och naturen ska kunna nyttjas på ett hållbart sätt. Viltförvaltningens syfte är således att skapa nyttigheter samtidigt som hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.¹⁴ Naturvårdsverket ska på ett övergripande plan väga viltvårdens intressen mot allmänna och enskilda intressen. Ett viktigt allmänt intresse är att begränsa kostnaderna för viltskador medan jaktintresset är ett viktigt enskilt intresse som ska beaktas. Länsstyrelserna svarar bl.a. för information till jägarna, registrering av älgjaktssområden och av licenser för älgjakt.

Om det finns påtagliga risker för trafikolyckor eller för allvarliga skador på grund av ett viltbestånds storlek kan skydds jakt beslutas på initiativ av en myndighet. Det finns också möjlighet för enskilda att ansöka om tillstånd till skydds jakt för att förhindra allvarliga skador. I båda fallen är det länsstyrelsen som beslutar om skydds jakt på älg. Länsstyrelsen beslutar också om de närmare villkoren för skydds jakt, bl.a. var och när jakten får bedrivas.

¹¹ Skogsstyrelsen, *Skador på skog*, (Rapport 8O, 2001).

¹² Jaktlagstiftningen omfattar Jaktlagen (1987:259), Jaktförordningen (1987:905) och Jaktkungörelsen (SNFS 1994:3 NV:58).

¹³ Jakträtten kan överlätas och då delas ansvaret för viltförvaltningen mellan markägaren och jakträttsinnehavaren.

¹⁴ Nyttigheterna är både konkreta (t.ex. kött) och abstrakta (t.ex. upplevelser).

11.3.1 Den praktiska avvägningen

Älgskaresituationen var värst i början av 1980-talet. Den negativa trenden kunde dock brytas under 1990-talet genom ökad avskjutning och ändrad inriktning på älgförvaltningen. Numera sker avvägningen mellan olika intressen huvudsakligen på lokal nivå och i samverkan mellan representanter för olika intressen. 1990-talets avreglering av älgjakten innebar större krav på att skogsägare och jägare gemensamt kommer överens om en avskjutningsnivå i lokala samrådsgrupper och viltvårdsnämnder.

En annan form av lokal älgförvaltning är den som förekommer inom s.k. älgskötselområden. Inom ett sådant område, som registreras hos länsstyrelsen, sköts förvaltningen helt av markägare och jägare i enlighet med en av länsstyrelsen godkänd plan. Cirka 30 % av landets registrerade älgjaktmark är organiserad i denna samverkansform. I vissa län täcker älgskötselområden mer än 50 % av arealen.¹⁵

11.4 Skogsstyrelsens roll

Naturvårdsverket har som nämnts ovan det övergripande ansvaret för viltförvaltningen. I regeringens skrivelse om skogspolitiken framhölls dock att de dåvarande skogsvårdsstyrelserna också har en viktig roll i arbetet med att minska betesskadorna av klövilt. För att skapa en samsyn och informera jägare och markägare om viltbetningens konsekvenser för virkesproduktion och bevarande av biologisk mångfald betonade regeringen i skrivelsen att skogsvårdsstyrelserna bör vara aktiva i de lokala samrådsgrupperna och i länens viltvårdsnämnder. Vidare framhölls att rådgivning i viltvårdsanpassad skogsskötsel är en viktig uppgift för den skogliga myndigheten.

I skrivelsen framhöll regeringen också vikten av att underlaget för de lokala samråden är korrekt information om betesskadornas omfattning för att meningsfulla resonemang om acceptabla betesnivåer ska kunna föras. Systematiska och kontinuerliga invente-

¹⁵ I en licentiatuppsats från februari 2006 har älgskötselområdenas funktion undersökts. Studien visade bl.a. att många älgskötselområden saknade tillförlitliga fakta som grund för sina beslut och målsättningar. Wennberg Di Gasper, Sofia, *Already Adaptive? – An investigation of the performance of Swedish moose management organizations*, Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå tekniska universitet, 2006.

ringar som belyser viltstammarnas storlek och betestryck är, enligt regeringens uppfattning, därför nödvändiga.

11.4.1 Sektorsmål för skog/vilt-balansen

Skogsstyrelsen verkar även styrande på viltförvaltningen genom de sektorsmål för skogspolitik som Skogsstyrelsen fastställde i mars 2005.¹⁶ Ett av dessa mål avsåg det man betecknade ”skog/vilt-balansen”. Målet har följande lydelse:

Andelen svårt älgskadad plant- och ungskog av tall är senast år 2010 lägre eller i nivå med den situation som gällde i början på 1990-talet. Trädbildning av asp, rönn och sälk kan ske där arterna har naturgivna förutsättningar för trädbildning.

Målets senare del gäller sektorns ansvar för bevarande av den biologiska mångfalden. Trädbildningen ger en indikation på hur hårt det totala betestrycket från älg, rådjur och övrigt vilt påverkar möjligheten för betesbegärliga plantor att utvecklas till träd.

11.4.2 Inventeringar

Älgbetningsinventering

Ett viktigt underlag för viltförvaltningens avvägningar mellan olika intressen är kunskaper om älgstammens storlek och älgskadornas omfattning. Skogsstyrelsen svarar för inventeringar av älgbetes-skador inom ramen för den s.k. älgbetningsinventeringen (ÄBIN).¹⁷ Tillsammans med resultat från jägarnas älgobservationer (Älgobs) och flyginventeringar kan älgstammens storlek i förhållande till foderutbudet bedömas.

Våren 2006 presenterades en utvärdering av ÄBIN.¹⁸ Utvärderaren pekade på flera svagheter i ÄBIN-metoden. Skillnaderna i skadenivåer var exempelvis så stora mellan olika år att de inte med säkerhet kunde anses spegla en lika stor förändring i älgstammens storlek. Helt andra faktorer tycks, enligt utvärderingen, därför ha

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Nationella skogliga sektorsmål*, 2005.

¹⁷ Betestrycket mäts i ungskog på mellan 1–4 meter höga tallar och björkar, älgens viktigaste vinterfoder. Betestrycket registreras som färsk betning - från den senaste vintern - av toppskott, stambrott eller barknag. Det finns också andra variabler som kan registreras, men betestrycket ger den viktigaste informationen.

¹⁸ Kjellander, Petter, *Utvärdering av ÄBIN*, 2006.

betydelse för skadornas variation mellan olika år, än att antalet älgar har förändrats. Detta riskerar, enligt utvärderingen, att undergräva ett viktigt syfte med ÄBIN, nämligen att inventeringsresultatet ska kunna återspegla det lokala förhållandet mellan älgstammens storlek och dess födoresurs.

Enligt utvärderaren genererar ÄBIN-metoden visserligen en korrekt och objektiv skattning av andelen färskt skadade tallar inom inventeringsområdet. Det är dock mer oklart vilka slutsatser man kan dra av denna information när det gäller älgförvaltningen.

Utvärderaren gjorde även bedömningen att det med nuvarande kunskapsläge saknas förutsättningar för att på ett operativt sätt kunna använda resultatet från ÄBIN i arbetet med att mäta effekter på den biologiska mångfalden.

11.4.3 Viltskador och skogsvårdslagen

I skogsvårdslagstiftningen nämns viltfrågor endast i ett allmänt råd om att risken för viltbetning ska beaktas vid bedömning av vilka trädslag som kan ge tillfredsställande virkesproduktion på en växtplats. Vidare anges att skogsvårdsstyrelsen (numera Skogsstyrelsen) i samband med beslut om avverkningstillstånd i ädellövskog kan ange att åtgärder till skydd för vilt ska vidtas.

Skogsvårdslagstiftningens återväxtkrav (6 § skogsvårdslagen (SVL)) med tillhörande föreskriftskrav på huvudplantor innebär dock i praktiken ofta att viltskadekänsliga lövplantor inte godkänns som huvudplantor. Möjligheten för Skogsstyrelsen att ställa krav på skydd mot viltbetning i samband med att man ger tillstånd till avverkning i ädellövskog används i stor omfattning och innebär också att markägaren kan erhålla bidrag enligt 28 § SVL.

En annan bestämmelse i SVL som tillämpas i svårt viltbetad skog är 5 § och 2–3 § i skogsvårdsförordningen där det ställs krav på anläggning av ny skog om markens virkesproducerande förmåga inte tas till vara på ett godtagbart sätt, eller om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande. Enligt förordningen är gränsen för när den virkesproducerande förmågan inte tillvaratas på ett tillfredsställande sätt när virkesförrådet understiger hälften av det förråd som normalt bör finnas. Ett tillstånd ska klassas som uppenbart otillfredsställande när virkesförrådet eller tillväxten understiger en tredjedel av vad som är normalt på växtplatsen.

Inom ramen för arbetet med återväxtkontroller har Skogsstyrelsen vid ett antal tillfällen tillämpat nämnda bestämmelser på viltskadad skog. Vissa av myndighetens regioner och distrikt har dock haft synpunkter på svårigheter med denna tillämpning. Man har bl.a. efterlyst vissa förtydliganden när det gäller Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hur man ska se på viltskadade s.k. huvudplantor. Sedan en tid tillbaka pågår en sådan översyn vid myndigheten.¹⁹

11.5 Skötselåtgärder för att minska viltbetesskadorna

Skogsstyrelsen svarar för rådgivning om hur skogsägare kan agera för att minska klöviltets skadeverkningar på skogen. Bland de råd som ges återfinns följande:²⁰

- Undvik små tallbestånd
- Självföryngra på lämplig mark – undvik bördig mark
- Enkelställ träden vid en meters höjd. Røj enligt normal rutin
- Främja snabb tillväxt – snabb kvistgrovlek reducerar betningen men får ingen betydelse för sågkvalitén.
- Uppskjuten röjning har inte visat sig vara någon fördel.
- Minska konkurrensen från andra trädslag, särskilt björk. Det finns inga bevis för att älgen kan fungera som "gratis" lövröjare utan att samtidigt skada tallen.
- Var aktiv och medverka lokalt till att sätta mål för älgstammens storlek.

Hur risken för viltbetning beaktas i en rådgivningssituation kan också påverka valet av trädslag. Sannolikt har skogsägares egna bedömningar och rådgivning från Skogsstyrelsen i syfte att minska viltbetning exempelvis bidragit till att gran har planterats på ståndorter som hade varit mer lämpade för den mer viltbetesutsatta tallen.

¹⁹ Uppgifter från Jonas Bergquist, Skogsstyrelsen.

²⁰ www.svo.se

11.5.1 Högröjning och gödsling av kraftledningsgator

För att minska viltskadorna har det genomförts en del studier kring möjligheterna att öka tillgången på viltfoder. Genom s.k. högröjning kan exempelvis mycket viltfoder produceras samtidigt som röjningen får avsedd effekt för skogsbruket.²¹

Vidare har det konstaterats att älgen föredrar att beta tallris från avverkningar framför ungskog. Varje avverkad talltopp innehåller exempelvis upp till fem kilo årsskott och en enskild slutavverkning kan således erbjuda åtskilliga ton älgmat. Av det skälet är det motiverat att förlägga avverkningar av tall- och lövskog till senvintern så att toppar och ris kommer älgen till godo när trycket på tallungskogarna är som störst. Ett problem i sammanhanget är dock att fodret ofta körs ned av skogsmaskiner eller döljs av snö och därigenom blir oåtkomligt för älgarna.

Tillgången på älgfoder kan även ökas genom plantering av tall och videarter på goda marker som inte är föremål för skogsproduktion, exempelvis i kraftledningsgator och längs skogsbilvägar. Även gödsling av kraftledningsgator skulle kunna styra älgarna bort från områden där det bedrivs ett aktivt skogsbruk.

11.6 Problem med nuvarande älgförvaltning

I regeringens skrivelse om skogspolitiken konstaterades det att älgskadorna i skogen har nått oacceptabla nivåer på vissa håll och att avvägningarna mellan olika intressen således inte har fungerat.²² Vidare noterades det att älgförvaltningen bygger på administrativa gränser som sällan motsvarar älgens rörelsemönster i landskapet och att en effektivare förvaltning bör kunna uppnås genom ett ökat samarbete över gränserna. Det gäller bl.a. i fråga om uppföljning av avskjutning, rovdjurstryck och skador på skogen samt för att kunna sätta mål för en lämplig storlek på älgpopulationen.

Slutsatsen i skrivelsen var att de lokala samråden inte har fungerat som det var tänkt. Regeringen aviserade därför att man avsåg att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Skogstyrelsen utvärdera det lokala samrådsförfarandet och ge förslag till hur detta

²¹ Högröjning innebär att stammarna kapas på ungefär halva trädhöjden. De ger sedan begärligt foder utan att konkurrera med de stammar som ska bilda framtida skogsbestånd. Bergström, Roger och Glöde, Dan, Viltbete – *Smakar det så kostar det* (Skogforsk, redogörelse 1/2004).

²² Skr. 2003/04:39.

förfarande kan utvecklas för att balans mellan olika intressen ska uppnås.

11.6.1 Gemensamt förslag till nytt älgförvaltningssystem från skogsbruket och jägarna

I september 2004 överlämnade ett antal större skogsbolag, skogsägareföreningar och jaktorganisationer ett gemensamt förslag till ett nytt system för älgförvaltning till regeringen.²³ Bakgrunden var de alltmer besvärade älgbetningsskadorna på skogen, problem med viltolyckor och en i vissa fall försämrad älgstam i form av minskande slaktvikter och sänkt reproduktion. Förslaget kan sammanfattas i följande punkter:

Förvaltningsområden

Länsstyrelserna indelar landet i viltförvaltningsområden i samråd med jägar- och markägarorganisationer. Viltets rörelser och vandringens benägenhet ska vara vägledande för områdets utformning och storlek. Ett viltförvaltningsområde bör vara minst 50 000 ha. Dessa områden är således betydligt större än många av dagens älgskötselområden.

Data för förvaltning

Förvaltningen inom ett viltförvaltningsområde ska grundas på ett strukturerat insamlande av data. Minimikrav är att avskjutningsstatistik, älgobs (inventeringsmetod), betestillgång och skadesituation sammanställs och redovisas på förvaltningsområdesnivå. Skogsvårdsorganisationen (numera Skogsstyrelsen) ges ett tydligt uppdrag att ansvara för utveckling och genomförande av skade- och betesinventeringar samt prognoser för betestillgång. Svenska Jägareförbundet får resurser och ansvar för att samla in och bearbeta data om älgstammens utveckling på förvaltningsområdesnivå.

²³ Undertecknare var Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Stora Enso Skog AB, Bergvik Skog AB, Korsnäs AB, SCA Skog AB, Holmen Skog AB, Sveaskog AB, Södra Skogsägarna, SÅGAB, Weda Skog AB och Såg i Syd.

Samråd

En samrådsgrupp bildas inom varje förvaltningsområde enligt mönster från nuvarande lokala samråd. Samrådsgruppen formulerar mål och förvaltningsplan samt fastställer avskjutningsmål för hela förvaltningsområdet. Samrådet ska omfatta all älgmark inom förvaltningsområdet, vilket kräver ändringar av Naturvårdsverkets föreskrifter.

Administration

Länsstyrelsens, viltvårdsnämndens och samrådets roller förändras kraftigt. Detsamma gäller i viss mån skogsvårdsstyrelsen (numera Skogsstyrelsen) och Jägareförbundet.

Jakten

Reglerna för älgskötselområden och licensområden avskaffas liksom nuvarande registreringsförfarande på länsstyrelsen. Samrådsgruppen inom förvaltningsområdet fördelar avskjutningsnivåer. Jakttiden förändras.

Utbildning

Grundläggande för möjligheten att få till stånd en väl fungerande förvaltning anges vara att kunskaper sprids till och accepteras av alla inblandade parter. Utbildningsplaner och materialproduktion bör ske i samverkan mellan areella näringar, jägarorganisationer och myndigheter.

Finansiering

Älgavgifter och Jägareförbundets allmänna uppdrag bildar basresurser i systemet. Skogsskadeinventeringar och betesprognoser finansieras av Skogsstyrelsens myndighetsanslag.

11.6.2 Översyn av Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag

I oktober 2004 presenterades en utredning av Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag som hade genomförts inom Jordbruksdepartementet.²⁴ Utredningen behandlade också frågan om älgförvaltning. I utredningen föreslogs att Svenska Jägareförbundet ska samordna och stödja älgförvaltningsarbetet strategiskt och operativt på lokal nivå samt ta ansvar för att lokala samråd kommer till stånd. Förbundet bör även bidra med sin kunskap om älgförvaltning till ansvariga myndigheter. Vidare föreslogs att jägarnas och markägarnas organisationer bör ha lika antal representanter i de lokala samrådsgrupperna och att skogsvårdsstyrelsen alltid ska kallas till mötena.

Jägarna bidrar bl.a. med avskjutningsstatistik, bedömningar om älgstammens storlek och sammansättning. Markägarna bidrar med uppgifter om skador på gröda och skog och om förändringar i skogsbruket som kan påverka framtida viltfoderutbud. Utredaren föreslog att formerna för det lokala samrådet ”stramas upp” genom att Jägareförbundet får i uppgift att sammankalla berörda parter till lokalt samråd och att ta ansvar för att det hålls ett sammanträde med syfte att upprätta en översiktlig älgvårdsplan för distriktet i enlighet med av samhället uppställda mål.

11.6.3 Pågående utredning om ett nytt älgförvaltningsystem

I december 2005 beslutade regeringen att tillsätta en utredare med uppdrag att analysera nuvarande system för älgförvaltning.²⁵ Bakgrunden var bl.a. de skador som älgstammen förorsakar skogsbruket samt de olyckor älgen orsakar i trafiken.

Utredaren ska vid behov av förändringar lämna förslag på en ny förvaltningsmodell. Förslaget ska bygga på en ekosystembaserad lokal förvaltning som ska vara anpassad efter den lokala älgstammens demografiska processer och de lokala ekologiska förutsättningarna. Jakten ska vara produktionsanpassad med en livskraftig älgstam av hög kvalitet i långsiktig balans med betesresurserna. Utredaren ska analysera hur incitamenten för avskjutning förändras genom förslag till ny förvaltningsmodell och om förändrade incita-

²⁴ Jordbruksdepartementet, *Precisering av Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag att leda delar av viltvården och jakten i landet*, oktober 2004.

²⁵ Dir. 2005:142.

ment leder till en samhällsekonomiskt bättre avvägd nivå på avskjutningen.

Av direktiven framgår det också att det ovan refererade ramförslag till älgförvaltningsmodell som föreslagits av ett antal skogsbolag, skogsägarorganisationer och jägarorganisationer kan utgöra en utgångspunkt för utredarens arbete. Utredaren ska samråda med Skogsutredningen 2004 och redovisa uppdraget senast den 30 december 2006.

11.7 Halverad älgstam?

I december 2005 presenterades en preliminär rapport om älg- och rådjursstammarnas samhällsekonomiska betydelse ur ett kostnads- och intäktsperspektiv.²⁶ I rapporten beskrivs bl.a. sambanden mellan viltstammarnas storlek, den tillgängliga foderresursen och skadorna på ungsbogen. Det konstaterades bl.a. att skogsbrukets utveckling mot mindre ungsbogsarealer har haft stor betydelse för att andelen viltskadad ungskog har ökat trots att viltstammarna samtidigt har minskat.

I rapporten gjordes en jämförande analys av de samhällsekonomiska effekterna av en halvering respektive dubbling av nuvarande nivå på älg- och rådjursstammarna. De kostnader som viltet åsamkar trafiken, skogsbruket och förädlingsindustrin ställs mot olika jaktvärden.

Slutsatsen blev att rådjurs- och älgstammarnas samhällsekonomiska årliga kostnader var cirka två miljarder kronor. På nationell nivå uppkommer ungefär två tredjedelar av dessa kostnader i trafiken medan en tredjedel belastar skogsbruket och skogsindustrin.²⁷ Samtidigt bedömdes de samhällsekonomiska värdena vara cirka två miljarder kronor per år. Denna balans mellan kostnader och värden ska emellertid ses i ljuset av att kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek. Den samhällsekonomiska nyttan av viltets jaktliga värde, avtar däremot bara svagt med minskade viltstammar. Slutsatsen i rapporten blev därför att en minskning av rådjurs- och

²⁶ Ingemarson, Fredrik, Claesson, Svante och Thuresson, Tomas, *Älg- och rådjursstammarnas kostnader och värden*, preliminär rapport, 2005-12-01. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen sommaren 2006 skulle myndigheten publicera den slutliga rapporten i augusti 2006.

²⁷ I södra Sverige är trafik kostnaden den klart största kostnadsposten. Förädlingskostnaderna utgör en betydligt större del av kostnaderna i norra än i södra Sverige.

älgstammarna med 30–50 % skulle resultera i en årlig samhälls-ekonomisk nytta på ungefär 500 miljoner kronor.

11.7.1 Rapporten kritiseras

Skogsstyrelsens rapport stod emellertid inte oemotsagd. Från jägarorganisationer konstaterades bl.a. att älgens betydelse som symbol och turistmagnet inte hade beaktats i beräkningarna.²⁸ Vidare framhölls det att det finns andra sätt att minska de kostnader som viltet orsakar samhället än att halvera stammarna. Det kan bl.a. handla om ändrade skötselmetoder som tar hänsyn till viltets behov, stödutfodring som håller älgar borta från känsliga nyplanteringar och liknande.

11.8 Adaptiv förvaltning av vilt- och fiskpopulationer

Forskningsprogrammet Adaptiv förvaltning av vilt- och fiskpopulationer omfattar 40 miljoner kronor och finansieras av Naturvårdsverket. Satsningen är den största kring vilda däggdjur, fåglar och sötvattenfisk som myndigheten har gjort och löper mellan åren 2004 och 2009.

Bakgrunden till satsningen anges vara ett stort behov av hållbara modeller för förvaltning av vilt och fisk anpassade till både de långsiktiga miljömålen och allmänhetens intressen för jakt och fiske. Inom ramen för programmet utarbetas modeller som kan användas inom skogs- och viltförvaltning för att strukturera problem och för att göra förutsägelser som kan testas mot empiriska data. Enligt programbeskrivningen kommer forskningsprogrammet att lägga grunden för framtidens svenska viltförvaltning.

Forskningen genomförs i nära samarbete med markägare, jägare, fiskare och andra berörda. Dessa grupper, liksom tjänstemän på länsstyrelser och andra myndigheter, anges vara viktiga aktörer både i forskningen och i den framtida viltförvaltningen. Stor vikt kommer att läggas vid ekonomiska och statsvetenskapliga frågeställningar och forskningen kommer att ha en tydlig koppling mellan god grundforskning och tillämpad hållbar förvaltning.

²⁸ www.jagareforbundet.se

11.9 Kort om älgförvaltning i Finland

I vårt östra grannland Finland ser klövviltsituationen delvis annorlunda ut än i Sverige. Skogsbrukets utveckling visar stora likheter med det svenska när det gäller trakthyggesbrukets dominans under andra halvan av 1900-talet. De naturgivna förutsättningarna, bl.a. med små rovdjursstammar liknar också de svenska förhållandena.

11.9.1 Färre älgar i Finland

Trots liknande förutsättningar är älgtätheten betydligt mindre i Finland än i Sverige. Målsättningen är tre älgar per tusen ha, vilket man på vissa håll inte når ner till. Trots den med svenska mått mätt låga älgtätheten förekommer det lokalt betydande älgskador även i de finska skogarna. Den totala omfattningen är dock endast hälften så stor som i Sverige.²⁹

11.9.2 Klöviltförvaltning och älgskadeersättning

I Finland fördelas älgjaktslicenser efter areal. Hänsyn tas således inte till älgtätheten. I Finland ersätter staten även till viss del de skador som älg orsakar skogsbruket. Skogsägaren står för en självrisk på 250 euro medan skador och tillväxtförluster som överstiger detta belopp ersätts av staten. Under förutsättning att skadorna inte är så små att självriskens underskrids svarar den finska staten även för värderingskostnaderna. Älgskador som är äldre än tre år ersätts inte.

²⁹ Skogforsk anger andelen älgbetningsskador med allvarliga konsekvenser i Sverige till drygt 28 % medan de i Finland ligger på drygt 13 %. Skogforsk, *Jämförelse av finskt och svenskt skogsbruk*, (under publicering).

12 Utarmning av biologisk mångfald

12.1 Direktiv

I regeringens direktiv till Skogsutredningen uppdras utredaren 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. När det gäller biologisk mångfald ska utredaren utgå ifrån den definition som är fastlagd i FN:s konvention om biologisk mångfald och de riktlinjer om hållbart nyttjande som har beslutats inom ramen för konventionen.

12.2 Regeringen om utarmning av biologisk mångfald

I regeringens skrivelse om skogspolitiken sades att ansträngningarna för att bevara biologisk mångfald samt skogens natur- och kulturmiljövärden måste fortsätta.¹ Regeringen menade att miljöhänsynen i skogsbruket hade utvecklats men kunde fortfarande bli bättre.

Regeringen ansåg vidare att det fanns omfattande kunskapsluckor som måste fyllas om de uppsatta målen ska nås. Till exempel bedömdes cirka 2 000 skogslevande arter tillhöra någon av kategorierna på den s.k. rödlistan över mer eller mindre hotade arter. Detta faktum utgör, enligt regeringen, en stor utmaning för skogssektorn,.

Regeringen framhöll att Naturvårdsverket pekat på möjligheten att genom röjningsinsatser bidra till en ökad lövträdsandel och därmed till miljö kvalitetsmålet Levande skogar, delmålet om förstärkt biologisk mångfald.

Skydd i olika former för att bevara biologisk mångfald och kulturmiljövärden i skogen och den generella hänsynen till natur- och kulturmiljön utgör basen för bevarandet av biologisk mångfald

¹ Skr.2003/04:39.

i skogslandskapet, skrev regeringen. Bevarande kan ske både på markägarens eget initiativ och genom myndighetsbeslut av olika slag, ansåg regeringen.

Regeringen menade att en effektiv medelsanvändning innebär att såväl strategier som bevarandemodeller behöver utvecklas i takt med att kunskaperna om hur man mest effektivt bevarar biologisk mångfald utvecklas.

Vid sidan av bevarandeåtgärder krävs att sektorer och näringar, som använder de stora arealerna av mark och vatten i Sverige, i samarbete med samhället i övrigt utvecklar ett hållbart nyttjande i linje med den definition av begreppet som är fastlagd i konventionen om biologisk mångfald.

12.3 Den skogspolitiska propositionen om utarmning av biologisk mångfald

I den skogspolitiska propositionen från 1993² föreslog regeringen att skyddet av den biologiska mångfalden skulle stärkas genom att ytterligare skogsmark avsattes som reservat och att avsättnings- takten höjdes i förhållande till den dåvarande takten. Förslaget överensstämde i sina grundläggande delar med det förslag som den skogspolitiska kommittén hade lämnat till regeringen tidigare under samma år. Remissinstanserna var eniga om behovet av att öka reservatsavsättningarna i stora delar av landet men de flesta var kritiska till den föreslagna preciseringen av ett mål för reservats- avsättningar.

Miljömål halverar reservatsbehov

Underlag som en grupp forskare tog fram på uppdrag av den skogspolitiska kommittén visade att en förändring av skogspolitikens inriktning, bl.a. genom inrättandet av ett nytt miljömål och ändringar i skogsvårdslagstiftningen, skulle mer än halvera reservatsbehovet jämfört med om skogsbruket skulle fortsätta som tidigare. Regeringen ansåg vidare att man, vid bedömningen av behoven av avsatt areal reservat, också måste väga in andra åtgärder såsom den normala hänsyn som ska tas vid alla åtgärder i skogsbruket, hur biotopskyddet tillämpades, skyddet för våtmarker,

² Prop. 1992/93:226.

hänsynstagande i gränslandet mellan skogsmark och jordbruksmark samt frivilliga åtaganden. Den inställningen styrktes av flera remissinstanser. I propositionen framhöll regeringen också att arbetet för att bevara den biologiska mångfalden måste utgå från kunskaper om landskap, inte enskilda bestånd eller fastigheter. Bevarandearbetet måste också ges en tidsdimension genom att skydda vissa typer av områden under skilda tidsperioder genom t.ex. civilrättsliga avtal mellan markägare och staten.

Nya resurser krävdes för miljömål

I regeringens proposition avsågs alltså att miljömålet skulle tillgodose genom en kombination av ökade reservatsavsättningar och skärpt tillämpning av naturvårdshänsynen. Regeringens förslag gick därmed längre i fråga om naturvårdshänsynen i det ordinarie skogsbruket än vad kommittén föreslagit och regeringen konstaterade att nya resurser behövde avsättas om den biologiska mångfalden skulle kunna värnas enligt den föreslagna inriktningen.

Regeringen ansåg att de krav på hänsyn i skogsbruket som beslutades i och med 1979 års skogspolitiska beslut inte hade tillgodosetts men även om så hade varit fallet så skulle det knappast ha räckt för att nå de övergripande miljövårds- och naturvårdspolitiska mål som gällde efter det miljöpolitiska beslutet 1991.³

12.4 Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) öppnades för undertecknande i samband med UNCED i Rio 1992. Konventionen innebär bl.a. att varje land har ansvar för att bevara biologisk mångfald på gennivå, artnivå och ekosystemnivå.

Enligt direktiven till Skogsutredningen 2004 ska utredningen utgå från den definition av biologisk mångfald som anges i konventionen och som lyder enligt följande:

variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem

³ Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30.

Konventionen har tre övergripande mål:

- Bevarande av biologisk mångfald.
- Hållbart nyttjande av mångfaldens beståndsdelar.
- Rättvis fördelning av den nytta som kan utvinnas ur genetiska resurser.

Bevarande och hållbart nyttjande ska tillsammans garantera att den biologiska mångfalden långsiktigt upprätthålls. Det tredje av de övergripande målen berör framför allt förhållandet mellan länder som tillhandahåller genetiska resurser och länder som med hjälp av teknik och kunskaper utvecklar produkter ur dessa resurser och kan ses som ett incitament för de förra att avsätta resurser för naturvård.

Nödvändiga åtaganden och åtgärder

I konventionstexten pekas på en rad behov av nationella åtaganden och åtgärder. Bland dem kan nämnas

- Utveckling av nationella strategier, planer eller program för biologisk mångfald.
- Engagerande av relevanta samhällssektorer i arbetet med dessa strategier.
- Identifiering och övervakning av biologisk mångfald.
- Forskning, utbildning och allmän medvetenhet om biologisk mångfald.
- Konsekvensbedömning och minimering av skadliga effekter.

Enligt forskningsorganisationen Millennium Ecosystem Assessment utgörs de största hoten mot biologisk mångfald, globalt sett, av habitatförändringar, klimatförändringar, invasioner av främmande arter, överexploatering och föroreningar.

12.5 Biologisk mångfald i den svenska skogspolitiken

De mål för biologisk mångfald som ska uppfyllas inom den svenska skogspolitiken är i huvudsak det skogspolitiska miljömålet samt miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Sedan 2005 finns också ett

sextonde miljö kvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv, som berör skogen i många avseenden.

Det övergripande skogspolitiska miljömålet formuleras i det skogspolitiska beslutet från 1993⁴ på följande sätt:

Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.

Det skogspolitiska miljömålet konkretiseras i ett antal nationella sektorsmål som har beslutats av Skogsstyrelsen efter samråd med centrala aktörer inom skogssektorn inom ramen för det s.k. Nationella sektorsrådet. De nu gällande skogliga sektorsmålen avser perioden 2005–2010. En del av de nationella skogliga sektorsmålen är desamma som delmålen till miljö kvalitetsmålet Levande skogar (se nedan).

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar beslutades av riksdagen år 1999⁵ och de därtill hörande delmålen beslutades år 2001. Miljö kvalitetsmålet Levande skogar har följande lydelse:

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet ska nås inom en generation.

De delmål som finns formulerade om långsiktigt skydd av skogsmark, förstärkt biologisk mångfald och skydd för kulturmiljövärden siktar alla på måluppfyllelse år 2010 medan det fjärde delmålet om åtgärdsprogram för hotade arter skulle vara uppnått år 2005.

12.6 Miljömålsrådets uppföljning av miljö kvalitetsmålen

Efter beslut av riksdagen år 2005 har Sverige 16 miljö kvalitetsmål och 72 delmål.⁶ Miljö kvalitetsmålen följs upp av Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket. I juni 2006 presenterade Miljömålsrådet sin

⁴ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15.

⁵ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6.

⁶ Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3.

femte årliga rapport om miljömålen till regeringen. I rapporten, Miljömålen på köpet, görs bedömningar av om miljö kvalitetsmålen kommer att nås och om delmålen kommer att nås inom den tidsram som är uppsatt för vart och ett av dem. Bedömningarna speglar dock inte enbart det faktiska tillståndet i miljön, utan också möjligheten att nå de av riksdagen satta målen och delmålen.

12.6.1 Miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Miljömålsrådets bedömning för Levande skogar är fortfarande att miljö kvalitetsmålet sannolikt inte kommer att uppnås till år 2020, främst för att många av de biologiska processerna tar lång tid. Forn- och kulturlämningar skadas fortfarande i hög grad. Miljö målsrådet anser att arbetet med att skydda värdefulla skogsområden måste öka i förhållande till den nivå som sker idag och att skogens sociala värden beaktas i kommande skogsvårdslagstiftning. Fortfarande avverkas skogar med mycket höga naturvärden, vilket Miljömålsrådet anser vara negativt för möjligheterna att nå målet. Vidare gör Miljömålsrådet bedömningen att påtagliga förbättringar för den biologiska mångfalden inte lär bli synliga förrän tidigast år 2020.

Delmål 1 nås inte

För delmål 1, Långsiktigt skydd av skogsmark, bedömer Miljö målsrådet att det blir svårt att nå målet för naturreservat till år 2010. Med nuvarande medelstilldelning och prisnivåer på skog och skogsmark kommer målet att nås först år 2020.

Formellt skydd, frivilliga avsättningar och en hög nivå på hänsyn och anpassningar i skogsbruket är viktiga delar för ett hållbart skogsbruk, skriver Miljömålsrådet i sin rapport. Skogsstyrelsen har antagit ett nationellt långsiktigt förhållningssätt, uttryckt som 80-10-10. Det innebär dels en strävan mot en skoglig markanvändning där 10 % av skogen genom olika former av formellt skydd och frivilliga avsättningar är undantagen från skogsbruk, dels att ytterligare cirka 10 % brukas med s.k. ”förstärkt hänsyn”, exempelvis genom att undvika kalhyggesbruk.

Delmål 2 och 4 uppnås

För delmål 2, Förstärkt biologisk mångfald, bedömer Miljömålsrådet att möjligheterna är goda att uppnå målet. När det gäller mängden död ved bedöms målet nås före år 2010. Målnivån för äldre lövrik skog har i princip redan uppnåtts och arealen gammal skog är redan högre än det uppsatta målet.

Delmål 3 avser skydd för kulturmiljövärden och bedöms inte kunna nås inom den utsatta tiden.

Enligt delmål 4 ska åtgärdsprogram för hotade arter finnas och ha inletts senast år 2005. Enligt Miljömålsrådets årsrapport fanns 23 åtgärdsprogram, som berörde 52 hotade arter, vid utgången av år 2005 och miljömålet anses därmed vara uppfyllt.

Åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden

I sin rapport skriver Miljömålsrådet att en gemensam nationell strategi för formellt skydd av skog (delmål 1) har fastställts av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen under 2005 och att Skogsstyrelsen har beslutat om nationella skogliga sektorsmål.

Pågående åtgärder med syfte att stärka den biologiska mångfalden är, enligt rapporten, bl.a. att:

- utveckla metoder för att identifiera och sköta kontinuitetsskogar (Skogsstyrelsen)
- genomföra utvecklingsfasen av åtgärdsprogrammet mot markförsurning och för ett uthålligt brukande av skogsmarken (Skogsstyrelsen)
- utarbeta regionala strategier för formellt skydd av skog. Strategierna baseras på den avrapporterade nationella strategin (länsstyrelserna samt Skogsstyrelsen).

12.6.2 Ett rikt växt- och djurliv

Riksdagen antog i november 2005 ett sextonde miljö kvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv. Målet är formulerat på följande sätt:

Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas. Arter

skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Till det sextonde miljö kvalitetsmålet hör tre delmål;

1. *Hejda förlusten av biologisk mångfald.* Senast år 2010 ska förlusten av biologisk mångfald inom Sverige vara hejdad.
2. *Minskad andel hotade arter.* År 2015 ska bevarandestatusen för hotade arter ha förbättrats så att andelen arter som klassificeras som hotade ha minskat med minst 30 % jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.
3. *Hållbart nyttjande.* Senast år 2007 ska det finnas metoder för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Senast år 2010 ska biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

Det sextonde miljö kvalitetsmålet nås inte i tid

Det sextonde miljö kvalitetsmålet följs i år upp för första gången. Miljömålsrådet bedömer i dagsläget att målet blir mycket svårt att nå inom tidsramen, givet den tid det tar att vända hotbilden för såväl vissa miljöer som arter. Arbetet behöver effektiviseras, fokuseras och koordineras ytterligare, anser Miljömålsrådet.

I kommentarer till delmålet skriver Miljömålsrådet att för att klara delmål 1 förutsätts bl.a. att arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter genomförs som planerat, att antalet skyddade områden ökar betydligt snabbare än i dag, att reservat och Natura 2000-områden sköts och att frivillig miljöhänsyn, naturvårdsåtgärder och riktat artskydd ökar inom de areella näringarna. Dessutom behöver ett antal åtgärder genomföras inom bl.a. Levande skogar, enligt Miljömålsrådet. Det är osäkert om de beslutade åtgärderna är tillräckligt omfattande för att hejda förlusten av biologisk mångfald fram till år 2010. En säkrare bedömning kommer att tas fram till den fördjupade utvärderingen år 2008, skriver Miljömålsrådet i sin rapport.

Delmål 2 bedömer Miljömålsrådet vara möjligt att uppnå till år 2015, förutsatt att åtgärdsprogrammen för hotade arter genomförs. Samtidigt pekar rådet på att antalet hotade arter inte har minskat mellan åren 2000 och 2005.

För delmål 3 skriver Miljömålsrådet att metoder för att följa upp delmålet kommer att vara framtagna till år 2007. Rådet bedömer det däremot som svårt att nå ett hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser till år 2010. Det beror, enligt Miljömålsrådet, främst på att omställningar i bl.a. de areella näringarna tar tid att genomföra.

12.7 ArtDatabanken och Centrum för biologisk mångfald

ArtDatabanken arbetar med kunskapen om den biologiska mångfalden i Sverige och är en för Naturvårdsverket och SLU (Sveriges lantbruksuniversitet) gemensam arbetsenhet. ArtDatabankens primära uppgifter är att samla in, lagra, utvärdera och tillhandahålla information om hotade och sällsynta växter och djur. En grund i detta arbete är att bedöma arters hotsituation och status och att utarbeta och revidera s.k. rödlistor. ArtDatabanken tar också fram förslag till åtgärdsprogram för enskilda arter eller biotoper och deltar i utvärderingen av utförda program.

För att leva upp till de krav som ställs i konventionen om biologisk mångfald, beslöt riksdagen 1994 att bilda ett nationellt centrum för biologisk mångfald (CBM). Arbetet går ut på att initiera och samordna forskning, utbildning och information med sikte på att bevara, restaurera samt hållbart nyttja biologisk mångfald i Sverige. CBM deltar också i internationella samarbeten som syftar till att lösa problem inom biodiversitetsområdet. CBM är en centrumbildning gemensam för SLU och Uppsala universitet.

12.7.1 CBM och ArtDatabankens lägesbeskrivning till Skogsutredningen

I ett material som presenterades för Skogsutredningen i februari 2006 sammanfattar ArtDatabanken och CBM (Centrum för biologisk mångfald) sin syn på läget för den biologiska mångfalden i den svenska skogen i följande punkter:

- Det tar lång tid att vända den negativa utvecklingen för biologisk mångfald i skog som 1900-talets utnyttjande av naturresurser lämnat i arv, men det går!
- En förutsättning är att se dagens situation som den är, trots omfattande insatser en fortsatt, om än inbromsad, negativ utveckling.
- Allt tydligare målsättningar för naturvård kommer att utvecklas framöver. Det blir då också tydligare vad som faktiskt behöver genomföras för att nå målen.
- Det kommer i sin tur att ställa tydligare krav på lagstiftning och andra styrmedel.

Kraftfulla satsningar krävs för att nå målen

Enligt ArtDatabanken och CBM pekar modern forskning på att 10–30 % av mängden lämpligt habitat bör finnas kvar på landskapsnivå, för att arter inte påtagligt ska påverkas av negativa fragmenteringseffekter. I Sverige är endast 1 % av produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog avsatt för naturvårdsändamål. I dag diskuteras nivån 5 %, fördelad som 2 % juridiskt skyddad och 3 % frivilligt avsatt mark. En sådan strategi ställer mycket höga krav på såväl de frivilliga avsättningarna som på den hänsyn som tillämpas på övriga 95 % av arealen, menar ArtDatabanken och CBM. Mot bakgrund av detta har man svårt att se att det svenska skogsbruket, som det praktiseras i dag, leder till att nationella miljö kvalitetsmål och internationella åtaganden nås.

Kunskapsläget medger inte noggranna kvantifieringar av hur mycket som behöver göras, enligt ArtDatabanken och CBM, men det är helt klart att om Sverige ska nå nationella målsättningar för naturvård och biologisk mångfald måste nivån på områdesskydd, restaureringar och skötsel höjas betydligt, och ges en tydligare strategi. Detta är genomförbart men kräver fortsatta kraftfulla satsningar, enligt ArtDatabanken och CBM.

Det nationella miljö kvalitetsmålet Levande skogar innebär en hög ambitionsnivå. När dagens delmål har uppnåtts väntar en utvärdering av hur nya delmål ska formuleras för att det övergripande målet ska kunna nås. ArtDatabanken och CBM bedömer att det nya miljö kvalitetsmålet för växt- och djurliv är än mer

långtgående – målen för artbevarande är betydligt svårare att nå än t.ex. dagens delmål för lövandel i skog.

EU ställer hårdare krav

Enligt ArtDatabanken och CBM kommer EU på sikt att ställa allt hårdare krav på att Sverige som medlemsland redovisar hur man tänker säkerställa ”gynnsam bevarandestatus”, dvs. biologiskt godtagbara nivåer på naturtypers utbredning, kvalitet m.m., samt arters populationsstorlek och -utveckling. Det här kan komma att få stor betydelse för de svenska målsättningarna, inte minst då EU-direktiven är juridiskt bindande, till skillnad från t.ex. våra nationella miljökvalitetsmål.

Skogsvårdslagens intentioner om jämställda mål för produktion och naturhänsyn är goda, anser ArtDatabanken och CBM men menar att principen om frihet under ansvar har resulterat i att en lägstanivå när det gäller frivillig naturvårdshänsyn i stort sett saknas. Vad är egentligen en naturvårdshänsyn som är så låg att den är lagstridig frågar sig ArtDatabanken och CBM i presentationen till Skogsutredningen. Det är, enligt CBM och ArtDatabanken uppenbart att skogsvårdslagen inte styr näringen mot de mål som finns. I denna situation hade skogscertifieringen kunnat vara ett verksamt verktyg. Utvecklingen sedan 1996 har dock visat att skogscertifieringen inte lyckats skapa en naturvårdshänsyn som på ett kraftfullt sätt förändrar läget, anser ArtDatabanken och CBM.

I presentationen hänvisas till en rapport från Riksrevisionsverket (RRV) år 1999.⁷ RRV skriver i rapporten att ”Det går inte att utforma kravregler i SVL eller åtföljande föreskrifter eller förelägganden som innebär att portalparagrafens jämställande av miljömålen med produktionsmålen kan genomdrivas med hjälp av lagen.”

Medel till områdesskydd

De medel som under de senaste åren beslutats politiskt för inköp av skog till naturvårdsändamål har inneburit en betydande förstärkning, anser ArtDatabanken och CBM. Utan dessa beslut hade dagens situation sett betydligt mörkare ut.

⁷Riksrevisionsverket, *Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet*, revisionsrapport 1999.31, 1999.

Åtgärder för att hindra utarmningen av biologisk mångfald

I skrivelsen till Skogsutredningen pekar ArtDatabanken och CBM gemensamt ut ett antal åtgärder som de bedömer vara nödvändiga för att uppfylla 2010-målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald.

Följande åtgärder behövs:

- Dramatiskt ökad tillgång till viktiga substrat, strukturer & funktioner.
- Hantering av utdöendeskulden – riktade restaureringsinsatser.
- Kontinuitetsskog: andra bruksformer än trakthyggesbruk.
- Åtgärdsprogram för hotade arter.

ArtDatabanken och CBM anser att man behöver arbeta på många plan samtidigt för att hejda utarmningen av biologisk mångfald. Man anser bl.a. att det är nödvändigt att arbeta med strategier på landskapsnivå, liksom att arbeta med alla typer av skog, från urskogsreservat till hårt brukad produktionsskog. LEKO, som är Skogsstyrelsens arbetsmodell för att samordna arbetet med naturvård i ett småskaligt landskap med många markägare, förs fram som ett positivt exempel på hur man kan arbeta med att hejda utarmningen av biologisk mångfald på privatägd mark.

ArtDatabanken och CBM anser också att möjligheterna att arbeta med arrondering behöver förstärkas väsentligt eftersom arronderingen ofta är en förutsättning för att kunna arbeta effektivt med naturvård.

Satsningarna på juridiskt bundna och frivilliga avsättningar måste fortsätta. Det är dock mycket viktigt att det inte leder till att behoven av skötsel försummas. I såväl mark som avsatts för naturvård som annan skogsmark finns ett stort behov av förstärkt naturvårdsinriktad skötsel

Kartlägg kontinuitetsskogar

Kontinuitetsskogar pekas ut särskilt i skrivelsen från ArtDatabanken och CBM. Man föreslår att dessa skogar kartläggs, digitaliseras, följs upp och läggs in i Skogsstyrelsens interna planeringssystem (Kotten).

När det gäller hänsyn i produktionsskog, s.k. generell hänsyn, skriver ArtDatabanken och CBM bl.a. att det behövs tydligare

kravnivåer i skogsvårdslagen samt att lägstanivån i skogsvårdslagen måste höjas. De anser vidare att de gröna skogsbruksplanerna bör utvecklas så att lämpliga naturhänsyn vid avverkning markeras i de bestånd som brukas med generell hänsyn.

ArtDatabanken och CBM anser att Skogsstyrelsens SMÖR och Polytaxinventering bör ersättas av mer omfattande avverkningsplanering för småskogsbruket i kombination med stickprov på utförda avverkningar. Dessutom anser man att formerna för att öka och restaurera naturvärden genom att bruka skogen, t.ex. med s.k. förstärkt hänsyn, behöver utvecklas.

Positiv återkoppling till markägare

Något som ArtDatabanken och CBM pekar särskilt på är behovet av positiv återkoppling till skogsägare som utför åtgärder som främjar den biologiska mångfalden. Man menar att de markägare som tidigare tagit mer hänsyn än lagen kräver i dag "bestraffas" genom att få sina möjligheter att bruka marken beskurna, t.ex. genom att områden klassas som nyckelbiotoper. Man jämför med jordbruket där man menar att det numera är allmänt accepterat att brukare får ersättning för att producera även kollektiva nyttigheter. En form för att kompensera markägare skulle kunna vara att en grön plan och rådgivning erbjuds kostnadsfritt till skogsägare som förbinder sig att ta hänsyn enligt rådgivningsnivån.

ArtDatabanken och CBM föreslår att budgeten för Nokås och naturvårdsavtal ökas kraftigt. Nokås-stöd pekas ut som ett bra verktyg för direkt "belöning" till markägare som vill göra naturvårdsinsatser på den egna marken. Naturvårdsavtal är bra men bör användas på ett mer flexibelt sätt, säger man i skrivelsen och framför att man behöver utreda alla tänkbara sätt att öka skogsägarnas möjligheter att satsa på annat än virkesproduktion.

För att klara miljömålen krävs många nya styrmedel, t.ex. olika former av samarbetsavtal som kompletterar naturvårdsavtalen.

Slutligen pekar ArtDatabanken och CBM på att kompetensen bland de personer som arbetar med naturvård i skogen behöver breddas eftersom det handlar om ekonomi, juridik, biologi, kommunikation, statsvetenskap, kulturgeografi m.m.

12.7.2 ArtDatabanken om tillståndet för skogslevande arter

Nedanstående avsnitt bygger i huvudsak på ett utdrag ur boken "Rödlistade arter i Sverige 2005" utgiven av ArtDatabanken.

Miljömål för hotade arter

Enligt det sextonde miljö kvalitetsmålet, Ett rikt växt- och djurliv, ska andelen hotade arter till år 2015 ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000. Att ge en exakt siffra på hur det hittills har gått med miljömålet för hotade arter låter sig ännu inte göras. Förutom de bedömnings-tekniska osäkerheterna är fem år en mycket kort tid att mäta förändringar över, inte minst med tanke på den ytterst begränsade övervakning som i dag sker av landets arter. Trenden är i bästa fall en aning positiv, men att döma av de arter som det finns säker kunskap om ser det tyvärr ut som om kurvan fortfarande pekar åt fel håll, om än inte lika kraftigt som tidigare.

Man måste dock vara medveten om att naturvård är ett långsiktigt arbete där det många gånger tar tid innan storskaliga positiva resultat kan ses. De senaste årens insatser har definitivt varit positiva. Situationen hade tveklöst varit avsevärt allvarligare om inget hade gjorts. Än återstår dock mycket arbete innan 2010-målet och miljömålen för hotade arter nås. För att kunna följa hur det faktiskt går för arterna i naturen är behovet stort av en utökad artövervakning.

Rödlistade arters förekomst i olika naturtyper

Gott och väl hälften (51 %) av de rödlistade arterna förekommer i skogsmiljöer (i vid bemärkelse). Sverige är generellt sett artrikare ju längre söderut man kommer. Samtidigt har markanvändnings-trycket länge varit högre, andelen skyddad mark är betydligt lägre och kunskapsläget bättre i landets södra delar. Sammantaget har detta lett till att antalet rödlistade arter är påtagligt högre i södra Sverige.

Tabell 12.1 Antal rödlistade arter 2005 i respektive naturtyp

	Antal arter
Skog	1 862 (51 %)
Jordbrukslandskap	1 694 (46 %)
Urban miljö	512 (14 %)
Fjäll	173 (5 %)
Våtmark	512 (14 %)
Sötvatten	219 (6 %)
Havsstrand	289 (8 %)
Marin miljö	231 (6 %)
Alla	3 653

Hotsituation i skogslandskapet

Förutsättningarna för den biologiska mångfalden i landets skogar har ur vissa aspekter utvecklats positivt under de senaste åren.

- Antalet skogsreservat och arealen skyddad skog har ökat. Dessa avsättningar, tillsammans med skogsnäringens förbättrade naturvårdsinsatser, är mycket betydelsefulla.
- Många nya nyckelbiotoper har lokaliserats och skyddats i hela landet, och med dem fyndplatser för känsliga arter.
- Den generella naturhänsynen i skogsbruket har blivit bättre genom utbildning, miljöcertifiering och en större medvetenhet om naturvård.
- Ekologisk landskapsplanering och gröna skogsbruksplaner lyfter fram de ekologiska aspekterna tydligare.
- Omfattande utbildning för personer som är verksamma i skogsbruket har genomförts.
- I och med tillkomsten av miljömålet Levande skogar finns det preciserade mål, bl.a. för mängden död ved, för att gynna den biologiska mångfalden.

Trots ovan nämnda förbättringar är situationen för rödlistade arter i skogen totalt sett dock inte mätbart bättre än år 2000. Det kvarstår betydande problem vilka dels beror på dagens sätt att bruka skogen, dels på den storskaliga omvandling som skedde

under 1900-talets andra hälft. Även många ännu inte rödlistade skogslevande arter fortsätter att minska; som exempel kan nämnas entita och talltita. Andra problem är att:

- De barrskogar som planterades efter stora avverkningar eller på igenplanterad tidigare jordbruksmark från 1950-talet och framåt är biologiskt fattiga. För att höja skogsproduktionen har det framförts önskemål om att utöka skogsgödslingen till 1980-talets nivåer, dvs. till uppemot 200 000 ha per år. Inte minst i kombination med luftburet kvävenedfall kan detta få negativa konsekvenser för florans sammansättning, bland annat för vissa grupper av mykorrhizasvampar.
- En betydande del av de rödlistade arternas förekomst i dagens skogslandskap utgör endast små och isolerade rester av tidigare större populationer med mer sammanhängande utbredning.
- I ett femtioårigt perspektiv har mängden skog äldre än 160 år enligt Riksskogstaxeringen ungefär halverats i hela landet. Sedan 1983 har arealen skog äldre än 100 år minskat med 15 %.
- Skogsstyrelsens kontroller visar att var fjärde avverkning fortfarande inte lever upp till skogsvårdslagens minimikrav för naturvårdshänsyn.
- Minst en tredjedel av alla skogslevande arter och hälften av de rödlistade skogsarterna är knutna till ved.
- Många av de rödlistade skogslevande arterna är anpassade både till ett speciellt substrat och till relativt korta spridningsavstånd.
- Arealen med äldre lövträd har minskat med 80 % de senaste 50 åren, och med 60 % under de senaste 20 åren i landet som helhet. Störst är nedgången av mängden gamla lövträd i norra Sverige.
- I de syd- och mellansvenska lövskogsdominerade markerna är faunan och floran ofta knuten till en speciell hävd och skötsel. Denna skötsel behöver på många håll utökas i omfattning.
- Arealen av ek- och bokskog har minskat kraftigt i ett 100-årsperspektiv. I hela södra Sverige återstår knappt 20 % av ekskogen och 30 % av bokskogen jämfört med början av 1900-talet.

- Ett påtagligt problem i Norrland är avsaknaden av nya lövbrännor (lövskogsrika partier som kommit upp efter skogsbränder). Flera skogsbolag har dock visat ett ökat intresse för naturvårdsbränningar, vilket lokalt haft en positiv inverkan på brandberoende arter.
- Nedanför den formella gränsen för den fjällnära skogen är andelen statligt skyddad skog bara drygt 1 %.

12.8 Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för hotade arter⁸

Cirka fem procent, eller 2 000, av Sveriges djur- och växtarter är hotade av utrotning. Deras livsmiljöer har påverkats av miljöförstöring och att jordbruket, skogsbruket och fisket har rationaliserats. Inom ramen för arbetet för att lösa de stora miljöproblemen inom en generation, till år 2020, startar Naturvårdsverket och länsstyrelserna 210 åtgärdsprogram för över 500 arter och livsmiljöer fram till år 2010. Dessa program är en del av arbetet för att klara miljö kvalitetsmålen.

Åtgärdsprogrammen innebär en nysatsning på skötsel och återskapande av naturmiljöer. År 2005 avsatte Naturvårdsverket 50 miljoner kronor för länsstyrelsernas arbete med programmen och för särskilda insatser. En del program rör livsmiljöer för flera arter. Till år 2015 är målet att andelen hotade arter ska ha minskat med 30 procent.

Ett åtgärdsprogram för en hotad art är ett vägledande dokument som fastställs av Naturvårdsverket. Länsstyrelserna tar fram programmen. Många av de hotade arterna finns bara kvar på några få ställen i landet och varje länsstyrelse får huvudansvar för vissa arter som finns i deras län. Programmen tas fram i samverkan med andra myndigheter och aktörer. ArtDatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet har en viktig roll med sin kunskap om hotade arter.

Programmen är i första hand underlag för myndigheters och organisationers arbete. Länsstyrelserna samordnar åtgärdsprogrammen med andra verksamheter i länet, t.ex. bildande och skötsel av naturreservat, fiskevård och EU:s miljöersättningar till jordbruket.

⁸ www.naturvardsverket.se, maj 2006.

12.9 Formas

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) uppdrogs i regleringsbrevet för 2005 att ta fram en kunskapsöversikt över forskning om biologisk mångfald som relaterar till de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen med tillhörande delmål samt till de internationella åtaganden som Sverige gjort.⁹ Kunskapsöversikten togs fram vid Centrum för biologisk mångfald (CBM) på uppdrag av Formas. Som underlag till rapporten intervjuades forskare och representanter för bl.a. myndigheter och näringsliv.

Integrering miljö-produktion för liten

Kunskapsöversikten visar att den nationella forskningskompetensen inom biologisk mångfald har breddats och att Sverige har fått en bättre kunskapsbas inom området. Merparten av forskningen är relevant för miljömålsarbetet, men miljömålsmyndigheterna skulle, enligt Formas, också behöva medel för uppdragsforskning.

Angående miljö kvalitetsmålet Levande skogar sägs i rapporten bl.a. att trots att det nu är mer än tio år sedan produktionsmålet och miljömålet gavs lika stor vikt i skogsbruket är integreringen, enligt avnämare och forskare, av mål och åtgärder fortfarande alltför liten. I rapporten sägs vidare att pendeln nu börjar svänga över mot produktion igen från ett tidigare fokus på naturvård. Därför finns enligt intervjuade forskare och avnämare behov av strategiska politiska beslut för inriktningen på miljömålsarbetet.

Effekter av naturhänsyn dåligt kända

Generellt behövs också ökad kunskap om betydelsen av hård död ved, gammal skog, äldre lövrik skog samt föryngring av lövskogsbestånd för bevarande av arter, habitat och ekologiska processer. Uppgifter om detaljerade naturvärden i nyckelbiotoper saknas i stor utsträckning och endast 25 % av arealen nyckelbiotoper är kända. Troligen finns mycket av den okända arealen i fjällnära skog. Naturvärdena i storskogsbrukets avsättningsområden är ännu inte

⁹ Formas, *Biologisk mångfald – en kunskapsöversikt över befintlig forskning och kunskapsbehov i miljömålsarbetet*, december 2005.

kvalitetssäkrade, samtidigt som de frivilliga avsättningarnas lokalisering, och ägarnas långsiktiga intentioner, ofta är okända.

Avnämarna uttrycker, enligt Formas, behov av ökad kunskap om vilka effekter naturhänsyn får på den biologiska mångfalden vid föryngringsavverkning, markberedning, gallring och röjning. Parallellt bör långsiktigt dynamiska effekter på biologisk mångfald av konventionell skogsodling, röjning och gallring undersökas. Det finns, enligt både forskare och avnämare, få empiriska studier av hur man kan restaurera områden för att bevara arter i livskraftiga populationer, heter det i rapporten från Formas.

Långt kvar till bra utvärdering i skogen

Relativt triviala undersökningar kan ha större vikt för det praktiska naturvårdsarbetet i skogen, jämfört med mer sofistikerade och innovativa forskningsprojekt. Det behövs mer kvantitativa resultat: hur många högstubbar ska sparas, hur breda kantzoner behövs etc. Hur ser nyttoaspekterna av olika former av markanvändning ut, exempelvis den solexponering som hyggesbruket ger? Spridningsbiologi är också mycket viktig – var finns kärnregioner och hur kan viktiga arter sprida sig mellan dem?

Skogsnäringen och den dåvarande skogsvårdsorganisationen har långt kvar till bra utvärdering av åtgärder i skogen, skriver Formas i rapporten. Skogscertifieringarna bygger enligt en forskare inte på åtgärder som har utvärderats och analyserats. Generellt behövs det mer långsiktiga försök med avverkning under olika former. I och med den långa omloppstiden i skogen är det ofta omöjligt att uttala sig om effekter utifrån vanliga forskningsprojekt som normalt bara pågår under ett fåtal år, skriver Formas.

Dessutom behövs det mer forskning om attityder bland skogsägare och personer inom skogsnäringen. Det är av central betydelse för miljömålsarbetet att arbeta med attityder parallellt med att utföra åtgärder, skriver Formas i sin rapport.

12.10 Kunskap för biologisk mångfald

I oktober 2005 överlämnade regeringens utredare Jan-Olov Westerberg sitt betänkande Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen?¹⁰

Enligt utredaren är kunskap av olika slag basen i arbetet med att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. Inventeringar och karteringar av naturen ger underlag för att identifiera miljöer och arter som kräver särskilda insatser. Miljöövervakning ger förutsättningar att bedöma det generella tillståndet för biologisk mångfald i Sverige och vilka förändringar som sker. Genom uppföljning av delmål, åtgärder och styrmedel kan effektiviteten i miljöarbetet bedömas. Dokumentation av erfarenheter och praktik behövs för att bygga upp kunskap om metoder för bevarande och hållbart nyttjande. Forskning vid universitet och högskolor är ett viktigt stöd i all kunskapsuppbyggande verksamhet.

Utredaren menar vidare att de insatser som görs för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald och därav följande kunskapsuppbyggande insatser främst styrs av de nationella miljökvalitetsmålen, EU-direktiv samt internationella åtaganden, t.ex. konventionen om biologisk mångfald.

Kunskap kopplat till Levande skogar tillfredsställande

Enligt utredaren är kunskapsläget kopplat till miljökvalitetsmålet Levande skogar i stort sett tillfredsställande. Genom ett flertal inventeringar av Sveriges skogar finns en relativt god grund att stå på när det gäller att peka ut skyddsvärd skogsmark. Vissa brister finns när det gäller uppföljningen av frivilliga avsättningar och kännedomen om naturvärden och klassningar på storskogsbrukets marker, enligt utredaren. Det är mycket viktigt för samtliga miljöer och miljökvalitetsmål att basinventeringen av Natura 2000-områden och skyddade områden samt Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS) kan fullföljas, anser utredaren.

När det gäller det sextonde miljökvalitetsmålet, Ett rikt växt- och djurliv, anser utredaren bl.a. att det är viktigt att miljöövervakningen förbättras. För att kunna följa upp Sveriges bidrag till det internationella 2010-målet att hejda förlusten av biologisk

¹⁰ SOU 2005:94.

mångfald bör utvecklingen av indikatorer intensifieras och samordnas med liknande aktiviteter inom EU, anser utredaren.

Betänkandet har remitterats men det är, när detta skrivs, oklart om och när förslagen kommer att genomföras.

13 Skogens vatten

13.1 Direktiven

Vattenfrågor omnämns inte uttryckligen i regeringens direktiv till Skogsutredningen. 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.

13.2 Vattnet i skogen – en ny utmaning

De allra flesta av Sveriges sjöar, vattendrag och källområden är belägna i skogslandskapet. Skogsbruket har genom sektorsansvaret ett särskilt ansvar för hänsyn till vattenkvalitet och de biologiska värdena i och kring vattenförekomster. Sedan några år tillbaka pågår dessutom en förändringsprocess i det svenska vattenarbetet till följd av införandet av EU:s vattendirektiv i svensk lagstiftning.

En av de stora utmaningar som vattenfrågorna innebär är att de kräver ett tydligt landskapsperspektiv. Åtgärder i en del av ett avrinningsområde har konsekvenser för hela området. Deltagande och samverkan över sektors- och ägo gränser är således ett viktigt inslag i vattenarbetet.

13.3 EU:s ramdirektiv för vatten

Vattenpolitiken är ett av de äldsta och mest utbyggda områdena inom EU:s miljöpolitik. EU:s ramdirektiv för vatten för antogs år

2000¹ och omfattar alla typer av vatten; ytvatten, grundvatten, floder, sjöar och kustvatten.²

Ramdirektivet syftar bl.a. till att alla typer av vatten i unionen ska uppnå god ekologisk, kemisk och kvantitativ status. Den viktigaste förändringen i samband med införandet av ramdirektivet är att arbetet med skydds- och planeringsfrågor för vatten nu utgår i från avrinningsområden, dvs. naturens egna gränser för vattnets flöde. Sverige är därför, sedan 2004, indelat i fem vattendistrikt. Inom varje distrikt har en länsstyrelse utsetts till vattenmyndighet.³ Utgångspunkten för all vattenpolitik är således att se vattendrag som helheter och inte som områden inom kommun-, läns- eller nationsgränser.

En annan förändring är legalt bindande miljö kvalitetsnormer genom vilka alla vatten ska uppnå ”god status”. För att nå dessa normer ansvarar vattenmyndigheterna för att en särskild arbetsgång följs.⁴ Denna ska bl.a. leda fram till att det finns en förvaltningsplan för varje vattendistrikt.

13.4 Mål och lagstiftning med betydelse för skogsbruk i anslutning till vattenmiljöer

Utöver EU:s övergripande ramdirektiv för vatten som har beskrivits ovan finns mål och lagstiftning med betydelse för hur skogsbruk bedrivs i anslutning till vatten. Bland dessa märks:

De skogspolitiska sektorsmålen

I ett av de skogliga sektorsmål som antogs våren 2005 slås det fast att arealandelen förnygringsavverkning med obetydlig hänsyn när det gäller hänsynskrävande biotoper, skyddszoner och skador på mark och vatten ska ha halverats fram till år 2010 jämfört med perioden 1999–2001.

¹ 2000/60/EG.

² www.eu-upplysningen.se

³ De är länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län. Myndigheterna ska ansvara för att EU:s regler om vattenförvaltning uppfylls.

⁴ Arbetsgången innefattar sammanfattningsvis följande moment: 1) Inventering av påverkan på vattenförekomster 2) Klassificering av status på dessa vattenförekomster i förhållande till den miljö kvalitetsnorm som ska uppnås, 3) Utarbetande av åtgärdsprogram för att uppnå miljö kvalitetsnormerna, 4) Övervakning av miljö tillståndet i de olika vattenförekomsterna för att kontrollera om åtgärder har effekt och 5) Ta fram förvaltningsplaner och sammanfatta kunskaper och uppnådda resultat.

Miljökvalitetsmål

Förutom miljökvalitetsmålet Levande skogar berörs skogsbruket också på olika sätt av Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Ingen övergödning och Bara naturlig försurning. Samtliga dessa mål har anknytning till vattenmiljöer.

Skogsvårdslagen

Vattenfrågorna behandlas i 30 § skogsvårdslagen (SVL) där den hänsyn som förväntas tas i samband med alla skogliga åtgärder finns beskriven. I Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § SVL berörs vattenmiljöer direkt eller indirekt på flera olika sätt.

Miljöbalken

I miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som måste iakttas vid verksamheter som kan medföra skada eller olägenhet för miljön. Enligt allmänna lagvalsprinciper ska de mer detaljerade föreskrifterna till 30 § SVL dock tillämpas i första hand. När föreskrifter för en viss situation saknas i SVL får miljöbalkens hänsynsregler dock betydelse. I miljöbalken finns även bestämmelser om formella områdesskydd som kan användas för skydd av vattenmiljöer.

13.5 Skogsstyrelsen om vattenmiljöer i skogen

Skogsstyrelsen har på Skogsutredningens uppdrag tagit fram ett underlag om hänsyn till vattenmiljöer i skogen.⁵ Delar av underlaget redovisas sammanfattningsvis i följande avsnitt.

Vattenhänsyn i tidigare uppföljningar

Skogsstyrelsen konstaterar inledningsvis att myndigheten i sin uppföljning av skogspolitiken (SUS 2001) fann att skyddszoner längs vattendrag hade lämnats i större omfattning än vid avverk-

⁵ Skogsstyrelsen, *Hänsyn till vattenmiljöer*, skrivelse till Skogsutredningen, 2006-05-15.

ningar som var äldre än 10 år.⁶ Vidare framgick det att det vid ungefär varannan avverkning under 1990-talet inte hade lämnats någon kantzon alls, framförallt beträffande vattendrag som är mindre än tre meter breda. De sparade skyddszonerna hade dessutom sällan höga naturvärden med avseende på beståndsålder, trädslagsblandning, skiktning, buskskikt, död ved och grova träd.

Senare uppföljningar visar att mellan åren 1999 och 2003 har cirka 20 % av arealen skyddszoner klassats som att ingen eller mycket dålig hänsyn har tagits. Full hänsyn har tagits på hälften av arealen.⁷ Under samma period har ingen eller mycket dålig hänsyn tagits på cirka 16 % av arealen hänsynskrävande biotoper vid vattendrag. På hälften av arealen har full hänsyn tagits.

Vid inventeringen bedöms även skador på mark och vatten. Här undersöks bl.a. näringsläckage till sjöar och vattendrag, skador på vattenekosystemet vid körning över vattendrag och skador på vattenekosystemet vid skyddsdikning. Enligt inventeringen togs obetydlig hänsyn till mark och vatten på 6 % av arealen.

13.5.1 Skogsbruket effekter på vattenmiljöer

Skogsbruk påverkar vattenmiljöer på en mängd olika sätt. I sitt underlag till Skogsutredningen har Skogsstyrelsen tagit upp följande:

Kemiska aspekter

Läckage av näringsämnen från skogsmark kan leda till övergödning av vattendrag. Skogen fångar upp den största delen av kvävet som deponeras vid avverkning och inbindning i mark. Läckage uppkommer dock även under hyggesfasen och i samband med andra skötselåtgärder. Även läckage av fosfor har visat sig uppkomma i samband med avverkning.

På senare år har det konstaterats att slutavverkningar, och i vissa fall markskador, bidrar till ökad utlakning av metylkvicksilver.

⁶ Resultaten bygger ”Skog och vatten”-inventeringen som var ett arbetsmarknadspolitiskt projekt som startade 1997. Vid inventeringen har man vandrat längs vattendragen och noterat hur det ser ut i deras omgivning.

⁷ Resultaten kommer från Skogsstyrelsens s.k. R-polytax. R-polytax är Skogsstyrelsens inventeringssystem för uppföljning av skogspolitikens i samband med förnyingsavverkning. Vid inventeringen bedömer man bl.a. olika variabler med koppling till SVL:s s.k. hänsynsparagraf (30 §).

Metylkvikksilver är giftigt, tas upp i fisk och anrikas hos dem som äter fisken.

Den svenska skogsmarken har försurats under de senaste decennierna, vilket bl.a. har resulterat i minskade förråd av viktiga näringsämnen. Avrinningsvattnet från försurade skogsmarker har dessutom ofta så hög koncentration av oorganiskt aluminium att det påverkar den biologiska mångfalden i vattnekosystemet.

Fysiska aspekter

Flera skogsbruksåtgärder kan öka transporten av mineraljordsslam och organiskt material till vattendragen. Särskilt gäller det uttransport av virke och dikesrensning. Sådan materialtransport kan störa de organismer som lever i vattendragen. I skogliga vattendrag regleras i betydande utsträckning ljusförhållandet och vattentemperaturen av mängden vegetation. Den förändrade livsmiljö som uppkommer vid avverkning av trädskikt i anslutning till vattendrag påverkar därför växt- och djurliv.

Skogsstyrelsen pekar också på att felaktigt anlagda vägtrummor kan skapa vandringshinder för fisk och smådjur.

Biologiska aspekter

Ostörda kantzoner mellan land och vatten hyser ofta stor artrikedom. I skogslandskapet är kantzonerna ofta bevuxna med träd och växter som är anpassade till fluktuerande vattennivåer och tidvis syrefria miljöer.

Vid avverkning i anslutning till vattendrag förändras fysikaliska och kemiska faktorer. Skogsbruksåtgärder kan därigenom resultera i snabba förhöjningar av primärproduktionen och förändringar av artsammansättningen. Kemiska och fysiska aspekter, samt ökad primärproduktion, har i sin tur betydelse för bottenfaunan och fisken i vattendragen. Förekomsten av död ved är viktig för vattendragens djurliv. Exempelvis lever många ryggradslösa djur på organiskt material. Dessa djur utgör sedan föda för vattendragets fiskfauna. Död ved utgör även skydd för olika fiskarter. Om träd nära vattendrag avverkas minskar det naturliga tillskottet av död ved och då försämras också miljön för flera vattenlevande arter.

13.5.2 Hur kan skogsbruket ta hänsyn till vattenmiljöer?

Skogsbruket kan på olika sätt ta hänsyn till vattenmiljöer i samband med skogliga åtgärder. Några av de möjligheter som Skogsstyrelsen tar upp i sitt underlag till Skogsutredningen listas nedan:

Spara kantzoner

Kantzonerens betydelse har framgått ovan och det är av stor betydelse för miljön att de sparas.⁸

Undvik körskador

Genom ny teknik och väl planerade skogsbruksåtgärder kan negativa effekter av körskador undvikas. Om området planeras väl innan åtgärd finns goda möjligheter att välja få och bra överfarter över vattendrag. Samtidigt finns det hjälpmedel som portabla broar för att minska risken för körskador som mynnar ut i vattendrag. Området närmast sjöar och vattendrag bör om möjligt vara maskinfria.

Lägg trummor rätt och åtgärda vandringshinder

Om anläggning av vägtrumma är enda möjligheten vid ett vägbygge bör den placeras så att den inte blir ett hinder för vandrande fisk. Gamla trummor som utgör vandringshinder bör åtgärdas.

13.5.3 Skogsstyrelsens arbete med vattenfrågor

Skogsstyrelsens arbete med vattenmiljöfrågor bygger främst på lagtillsyn, rådgivning, information och kurser men även i viss utsträckning på områdesskydd i form av biotopskydd och naturvårdsavtal.⁹

⁸ En mer utförlig beskrivning av kantzonerens betydelse finns i Skogsstyrelsens underlagsrapport.

⁹ Skogsstyrelsens lagtillsyn beskrivs närmare i betänkandets kapitel 23.

Rådgivning, information och utbildning

I samband med rådgivning före avverkning har Skogsstyrelsen möjlighet att ge markägaren råd om vilken hänsyn som bör tas för att klara den biologiska mångfalden. Sedan 2004 har Skogsstyrelsen dessutom ett övergripande verksamhetsmål att föra ut inventeringsresultat till de entreprenörer som utför föryngringsavverkningar. Målet med detta är att visa exempel på god hänsyn och på hur mindre bra hänsyn hade kunnat bli bättre. Inom målet har exkursioner och kurser riktade till skogsbrukare genomförts samtidigt som det även har skett rådgivning till enskilda entreprenörer.

Biotopskydd, naturvårdsavtal och naturreservat

Vattenanknutna naturtyper kan avsättas som biotopskyddsområden eller skyddas genom naturvårdsavtal. Detta kräver normalt att biotopen avgränsas i varje enskilt fall, har mycket höga naturvärden och dessutom är prioriterad i strategin för formellt skydd.

Skogsstyrelsens anger att det finns cirka 10 000 mil mindre vattendrag i det svenska skogslandskapet och det endast är en mycket liten del av dessa som är skyddade genom biotopskydd eller naturvårdsavtal.¹⁰ Av naturreservaten består cirka 13 % av sjöar och vattendrag.

Natura 2000 och frivilliga avsättningar

Natura 2000 är ett nätverk av skyddsvärda områden i Europa med syfte att skydda djur och växter från utrotning och förhindra att deras livsmiljöer förstörs. Vattenmiljöer och dess kantzoner kan utses till Natura 2000-områden och även vara lämpliga för markägare att avsätta frivilligt i linje med tankarna i miljökvalitetsmålet Levande skogars delmål 1.

¹⁰ Till och med 2003 hade 146 biotopskydd med naturtypen "mindre vattendrag och småvatten med omgivande mark" inrättats, med en sammanlagd areal om 370 ha skogsmark. För naturvårdsavtal inom naturtypen "kantzoner, korridorer, bäckar, raviner" var antalet 164 stycken som totalt omfattade 648 ha skogsmark.

13.6 Problem i arbetet med skogslandskapets vatten... och några lösningar

Skogsstyrelsen pekar i sitt underlagsmaterial på vad man anser vara hinder i arbetet med skogslandskapets vatten. Dessa synpunkter redovisas kortfattat i följande avsnitt.

13.6.1 Förändring av skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §)

I skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) ingår att hänsyn ska tas till vatten. Sedan denna bestämmelse utarbetades i början av 1990-talet har emellertid kunskaperna om de skogliga vattenmiljöerna och skogsbrukets effekter på vatten ökat. Samtidigt har även kunskapen om hur effekterna kan mildras blivit bättre.

För att förbättra vattenhänsynen förordar Skogsstyrelsen därför att 30 § SVL förtydligas. Myndigheten föreslår ett tillägg till 30 § SVL som innebär att bestämmelsen får följande lydelse: *”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”*.

Vidare anser Skogsstyrelsen att myndighetens egna föreskrifter och allmänna råd till 30 § SVL bör förändras. Vattenfrågorna kan enligt myndigheten bl.a. med fördel samlas under en egen rubrik för att det ska bli lättare att få överblick över de krav som berör vattenmiljöer. Myndigheten förordar även att föreskrifterna förändras så att motiven till att lämna skyddszoner förtydligas och att det tas fram allmänna råd kring skyddszoner. Vidare anser Skogsstyrelsen att föreskrifterna bör skärpas så att det tydligt framgår att körskador till följd av skogsbruksåtgärder inte får förekomma i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Föreskrifterna och de allmänna råden bör också, enligt Skogsstyrelsens uppfattning, revideras så att det framgår att s.k. förröjning inte bör ske i anslutning till vattendrag och sjöar.

13.6.2 Skyddsinstrument och stöd

Skogsstyrelsen konstaterar att en tillämpning av föreskrifterna till 30 § SVL inte får innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras för berörd del (intrångsbegränsning). Detta kan göra det svårt att med stöd av nämnd bestämmelse kräva att tillräcklig hänsyn tas till vissa vattenmiljöer. Vid känsliga och värdefulla vattendrag bör exempelvis skyddszoner vara närmare 30 meter breda för att inte riskera att vattenkvaliteten påtagligt försämras. I dessa fall kan det således handla om att stora virkesvolymerna bör sparas och intrångsbegränsningen inträder därför ofta snabbt.

Dessa skyddszoner ska dessutom vägas mot övriga natur- och kulturvärden på objektet och den hänsyn som är mest värdefull för den biologiska mångfalden ska prioriteras. Då många sjöar och vattendrag i skogen är omgivna av grovstammiga produktions-skogar kan ett vägande av skyddszoner mot andra värden resultera i att det inte sparas någon kantzon alls.

Då föreskrifterna till 30 § endast gäller berörd del kan det uppkomma problem när det gäller hänsyn till linjära landskapselement som vattendrag. Det kan vara svårt att med stöd av hänsynsparagrafen kräva att en zon ska sparas för att skydda t.ex. en flodpärlmusslelokal nedströms ett vattendrag. Det kan även vara problematiskt att använda skyddsinstrumentet biotopskydd i ett sådant fall. Biotopskydd och naturvårdsavtal är, enligt Skogsstyrelsens underlagsrapport, inte avsedda för att säkerställa ett övergripande skyddsbehov för vattenmiljöer i skogslandskapet.

Naturreservat är en möjlig lösning för att skydda värdefulla vattenmiljöer men det är, enligt Skogsstyrelsen, orealistiskt att bilda naturreservat vid samtliga vattenmiljöer för att säkerställa en god ekologisk status. I den nationella strategin för formellt skydd av skod som har utarbetats av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska dessutom s.k. värdetrakter i landskapet prioriteras i arbetet med formellt skydd. Strategin medför dock vissa begränsningar för att skydda vattenmiljöer utanför värdetrakterna.

13.6.3 Information och rådgivning

Skogsstyrelsen pekar på att det i myndighetens utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) framkom att det finns ett direkt samband mellan den tid som läggs ner på rådgivning, utbildning

och information till skogsbruket och tagen miljöhänsyn. För att uppnå omvärldens ökade krav på god vattenstatus och bättre hänsyn till skogliga vattenmiljöer krävs att kunskapen och intresset för vattenmiljöer lyfts. För att uppnå detta erfordras, enligt Skogsstyrelsen, en omfattande rådgivningsinsats.

13.6.4 Bättre kunskapsunderlag

Skogsstyrelsen pekar även på behovet av ökade kunskaper om vilka vattendrag som är mest värdefulla och vilken hänsyn som bör tas till dessa. Olika typer av inventeringar är nödvändiga liksom åtgärder för att göra inventeringsresultaten tillgängliga för skogsbruket. I dagsläget finns det många olika inventerings- och kartunderlag för skogliga vattenmiljöer. Dessa bör, enligt Skogsstyrelsen, sammanställas och göras tillgängliga i användarvänlig form, gärna digitalt.

Då inte alla vattendrag kommer att inventeras behövs det dessutom modeller för att klassa olika typer vattendrag samt för vilken hänsyn som krävs vid olika vattenmiljöer.

Skogsstyrelsen pekar också på behovet av mer grundläggande kunskap om skogsbrukets effekter på vattenmiljöer. Forskning om läckage av metylkvicksilver, fosfor och kväve i samband med skogliga åtgärder efterfrågas. Även skogsbrukets försurande effekt är ett ämne som kräver mer forskning.

13.6.5 Nya arbetssätt

Då EU:s ramdirektiv för vatten sätter fokus på vattendragets avrinningsområde krävs ett helhetsperspektiv när det gäller arbetet med vattenmiljöer. Skogsstyrelsen och skogssektorn kommer att behöva arbeta mer med samverkan över fastighetsgränser framöver. Arbetsformer för detta måste utvecklas.

Även samordningen mellan olika myndigheter kommer, enligt Skogsstyrelsen, att vara mycket betydelsefull för ett framgångsrikt arbete med vattenfrågorna. Skogsstyrelsen anser att myndigheten bör samordna detta arbete när det gäller skogslandskapets vatten. Då Skogsstyrelsen ofta är den som skogsägare har den första kontakten med kan man på detta sätt uppnå en god samverkan

mellan skogsägare och berörda myndigheter samt mellan dessa myndigheter.

13.7 Skog för vatten

I det omfattande EU-Life finansierade projektet ”Skog för vatten” har Skogsstyrelsen, SLU, länsstyrelser och WWF deltagit. Projektet ska bl.a. visa hur skog och skogsbruk i Europa kan bidra till att målen i EU:s vattendirektiv uppnås. Projektet startade den 1 september 2003 och pågår till den 31 augusti 2007.¹¹

Inom ramen för projektet har man i Sverige bl.a. arbetat med:

- Metoder för att analysera, beskriva och övervaka miljöstillståndet i vattnet – både för specialister och intresserade markägare.
- Planeringsverktyg från fastighets- till landskapsnivå.
- Samverkansgrupper - markägare och andra intressenter samlas runt ”sitt” vattendrag, tar reda på hur vattendraget mår och föreslår åtgärder.
- Demonstrationsområden som visar praktiska åtgärder, exempelvis trummor, kantzoner och restaurering av vattendrag.
- Forskningsförsök som undersöker hur avverkning med och utan kantzon påverkar vattnet.
- Utbildningar för markägare, entreprenörer och andra yrkesverksamma i skogsbruket.

En rapport håller för närvarande på att sammanställas över de kunskaper som finns kring skogsbrukets effekter på vatten och vad man kan göra för att minska denna påverkan. Rapporten väntas under hösten 2006.

¹¹ www.skogsstyrelsen.se

14 Olika former för skydd av skog

14.1 Direktiven

Enligt regeringens direktiv ska Skogsutredningen särskilt bedöma behov av olika former för skydd av skog. I det sammanhanget bör även nämnas att utredningen ska beakta regeringens miljömålsproposition från 2005 och riksdagens synpunkter på miljökvalitetsmålet Levande skogar.

14.2 Statens skydd av skogsmark – kort nutidshistoria

Under 1980-talet genomfördes ett omfattande arbete för att skydda värdefulla skogsområden. Underlaget utgjordes av en landsomfattande urskogsinventering som genomfördes under åren 1978–82 av Naturvårdsverket och länsstyrelserna i samarbete med Skogsvårdsorganisationen.¹

Inledningsvis skyddades ett stort antal fjällnära urskogsområden, men när arbetet fortskred kom även barrskogar i övriga delar av landet att omfattas. Under 1990-talet inriktades skyddsarbetet främst mot värdefulla ädellövskogar och andra lövskogar, kust- och skärgårdsskogar, sumpskogar m.m.

14.2.1 Miljökvalitetsmålet Levande skogar – delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark

År 1998 antog riksdagen miljöbalken med tillhörande miljökvalitetsmål.² Riksdagen beslutade sedermera också om delmål för miljökvalitetsmålen, däribland ett delmål om långsiktigt skydd av skogsmark under miljökvalitetsmålet Levande skogar.³

¹ www.naturvardsverket.se

² Prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20.

³ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3.

Delmål 1 i Miljökvalitetsmålet Levande skogar innebär att ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010 jämfört med år 1998. Betinget innebär att ytterligare 320 000 ha produktiv skogsmark skyddas som naturreservat, 30 000 ha skyddas som biotopskyddsområde och 50 000 ha får skydd genom naturvårdsavtal till 2010 jämfört med situationen 1998. Därutöver förväntas skogsägarna sätta av ytterligare minst 500 000 ha på frivillig väg till 2010 jämfört med situationen 1998. I den miljömålsproposition som kom i maj 2005 föreslog regeringen att delmålet skulle lämnas oförändrat, vilket riksdagen också beslutade.⁴

14.3 Olika former för formellt skydd av skog

I Levande skogars delmål 1 preciseras således statens ansvar för skydd av skog bl.a. genom att arealmål har satts för de tre skyddsformerna naturreservat, biotopskyddsområde och naturvårdsavtal. I den nationella strategin för skydd av skogsmark benämns dessa tre former *formellt skydd*. Även skyddsformen nationalpark kan anses höra till det formella skyddet.⁵ I det följande beskrivs dessa skyddsformer kortfattat liksom ytterligare några skyddsformer som kan förekomma på skogsmark.⁶

14.3.1 Nationalpark

Enligt 7 kap. 2 § miljöbalken ska nationalparkerna omfatta representativa landskapstyper som bevaras i naturligt tillstånd samt av natursköna unika miljöer som kan ge starka naturupplevelser. Naturvårdsverket beslutar om skötseln av nationalparkerna och föreslår nya parker. Beslut om inrättande fattas av riksdagen och marken ägs av staten. Sverige har 28 nationalparker. Det är fjäll, urskogar, myrar, skärgårdar, äldre odlingslandskap m.m. Fjällnatur täcker nära 90 % av parkernas samlade yta.

⁴ Prop. 2004/05:150, bet. 2004/05:MJU3.

⁵ Skydd av skogsmark på frivillig grund och utan att skyddet bygger på ett myndighetsbeslut behandlas närmare i betänkandets kapitel 15.

⁶ Beskrivningen bygger huvudsakligen på uppgifter från Naturvårdsverkets hemsida; www.naturvardsverket.se.

14.3.2 Natur- och kulturresevat

I Sverige finns cirka 2 600 naturreservat vilka sammantaget svarar för 80 % av all skyddad landareal i Sverige.⁷ Naturreservat bildas med stöd av 7 kap. 4–8 §§ miljöbalken och kan ha olika syften. Det kan handla såväl om att bevara biologisk mångfald, vårda, bevara, skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer, tillgodose behov av områden för friluftslivet samt för att skydda, återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddsvärda arter. När miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 infördes en med naturreservaten besläktad skyddsform kallad kulturresevat (7 kap. 9 §). Kulturresevat kan bildas för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Beslut om reservatsbildning fattas av länsstyrelsen eller kommunen.⁸

Naturreservat kan omfatta såväl privat mark som mark i allmän ägo. De bildas efter förhandlingar med markägaren om intrångsersättning eller köp. Skyddsbestämmelserna skiftar starkt från fall till fall beroende på vilka motiv som ligger bakom reservatsbildningen. I vissa reservat är all ekonomisk markanvändning förbjuden, medan exempelvis jord- och skogsbruk tillåts i normal omfattning i en del reservat, företrädesvis sådana som har avsatts till förmån för friluftslivet.

En betydande andel av reservatsarealen, nära 85 %, är belägen i fjällänen (Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län). Merparten av naturreservaten i dessa län återfinns i fjällen eller i fjällnära områden.

Enligt Skogsstyrelsen fungerar reservatsinstrumentet bra i många avseenden.⁹ Det arealmål som slogs fast i miljömålsarbetet (320 000 ha) har skärpt kravet på goda processer gentemot markägarna. Myndigheterna satsar därför mycket på att förbättra kontakter och samverkan med markägare. Enligt Skogsstyrelsen är trenden i markägarkontakterna positiv men myndigheten anser samtidigt att arbetet med att stärka markägarprocesserna behöver fortsätta.

⁷ Innan miljöbalken infördes fanns även skyddsformen naturvårdsområden (NVO). Denna skyddsform var svagare än naturreservatet och fick inte hindra pågående markanvändning, som t.ex. skogsbruk. Sedan miljöbalken trädde i kraft har möjligheten att skapa NVO upphört. Redan bildade NVO:n finns dock kvar och ska enligt miljöbalken betraktas som naturreservat.

⁸ Det var när miljöbalken började gälla år 1999 som kommuner fick rätt att inrätta naturreservat utan föregående delegation från länsstyrelsen.

⁹ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

Skogsstyrelsen betonar också vikten av att andelen s.k. värdekärnor i naturreservat följs upp och att den följer funktionsindelningen och den nationella strategin.¹⁰ Det är även viktigt att reservatsinstrumentet används där det är lämpligt i områden under 20 ha.

14.3.3 Djur- och växtskyddsområden, naturminnen samt strandskyddsområden

Två skyddsformer som kan användas på skogsmark men som är av mindre betydelse är djur- och växtskyddsområden samt naturminnen (7 kap. 12 § respektive 10 § miljöbalken). Djur- och växtskyddsområden kan avsättas för att skydda sällsynta eller störningskänsliga djur- eller växtarter. Inom sådana områden kan rätten till jakt, fiske och tillträde begränsas, men i övrigt råder inga inskränkningar av rätten att bruka mark eller vatten. Merparten av dagens drygt 1000 djurskyddsområden har tillkommit för att freda sjöfågel eller säl.

Naturminnen kan dels vara enskilda föremål som exempelvis gamla och storvuxna träd, dels mycket små områden med intressanta naturföreteelser. De flesta naturminnena bildades före naturvårdslagens tillkomst 1964 och det finns cirka 1 400 naturminnen i Sverige.¹¹

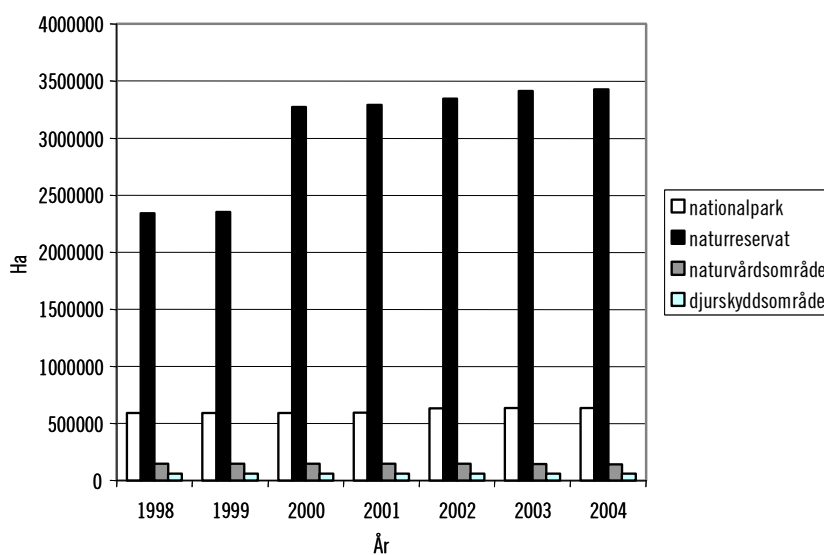
I 7 kap. 13–18 §§ miljöbalken regleras s.k. strandskyddsområden. Strandskyddets syfte är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Strandskyddet omfattar normalt land- och vattenområdet vid hav, insjöar och vattendrag intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Inom ett strandskyddsområde får inte åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter (7 kap. 16 § 5 miljöbalken).

I figur 14.1 redovisas den skyddade landarealens fördelning på några av de hittills beskrivna skyddsformerna.

¹⁰ Begreppet värdekärna syftar på ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd.

¹¹ Naturvårdslagens bestämmelser ingår numera i miljöbalken.

Figur 14.1 Skyddad landareal efter region, skyddsform och tid (ha)



Källa: SCB.

14.3.4 Biotopskyddsområden¹²

Det är inte ovanligt att livsmiljöer av stor betydelse för växt- och djurarter endast påträffas som små spridda öar i ett mer alldagligt landskap. Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken finns en möjlighet att avsätta sådana områden som s.k. biotopskyddsområden. De områden som kan få denna status är, enligt lagtexten, ”mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda”. Skogsstyrelsen ansvarar för denna skyddsform om biotoperna ligger på skogsmark.

Äganderätten eller jakträtten påverkas inte av beslut om att inrätta ett biotopskyddsområde. Åtgärder som kan skada naturvärdena är dock inte tillåtna. Skötsel som röjning och avverkning av utvalda träd utförs dock i vissa fall i syfte att säkerställa att naturvärdena består.¹³

¹² Beskrivningen bygger huvudsakligen uppgifter från www.skogsstyrelsen.se.

¹³ Rätten att färdas och vistas kan regleras i områdena, men i övrigt formuleras inga föreskrifter eller förbud för varje särskilt område. Det finns i stället en allmän regel i lagtexten, som säger att det inte får bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön i områdena.

Markägaren får ersättning för det intrång i sitt brukande som följer av beslutet. Ersättningen motsvarar fastighetens minskade marknadsvärde och betalas ut som ett engångsbelopp.

Hittills har biotopskyddsområdenas storlek legat mellan 2 och 5 ha. Diskussioner om hur stora biotopskyddsområden kan vara föranledde regeringen att göra följande uttalande i den senaste miljömålspropositionen: ”Enligt regeringens bedömning finns det ... inget formellt hinder för att om så bedöms lämpligt i ökad utsträckning bilda biotopskyddsområden upp till cirka 20 ha”.¹⁴

Skogsstyrelsen anser att skyddsformen biotopskyddsområde numera är etablerat med väl fungerande rutiner.¹⁵ Antalet konflikter med markägarna i anslutning till inrättande av biotopskyddsområden är litet. Instrumentet skyddar nästan uteslutande biotopkvaliteten värdekärna, och då föreskrifter och skötselplan inte behövs är tiden för handläggningen av dessa ärenden förhållandevis kort. Möjligheten att kunna inrätta biotopskyddsområde upp till 20 ha är, enligt Skogsstyrelsen, en påtaglig förbättring av instrumentet och myndigheten anser att biotopskyddet skulle kunna ta en större andel av det formella skyddet än de 30 000 ha som anges i Levande skogars delmål 1.

14.3.5 Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtalet (NV-avtal) är ett civilrättsligt avtal vars syfte är att bevara, utveckla eller skapa områden med höga naturvärden.¹⁶ Avtalet tecknas mellan Skogsstyrelsen och markägare som är intresserade av naturvård och är normalt femtioåriga.¹⁷ Områdena har vanligtvis en storlek på mellan 3 och 20 ha.

Markägaren får viss ekonomisk ersättning för de begränsningar i brukandet som avtalet medför. Ersättningen är att betrakta som en stimulansersättning och är normalt mindre än det värde markägaren avstår. Det förekommer dock även att markägarna tecknar NV-avtal utan att begära någon ekonomisk ersättning. Äganderätten till marken eller jakträtten påverkas inte.

¹⁴ Prop. 2004/05:150, s. 158.

¹⁵ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

¹⁶ Syftet med naturvårdsavtal kan även vara att, utöver naturvärdena i ett område, gynna andra intressen, såsom kulturmiljövärden och friluftsliv. Skogsstyrelsen vill dock styra avtalen mot bevarande av biologisk mångfald. Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om naturvårdsavtal*, 2006-01-26.

¹⁷ Ett avtal enligt jordabalken får gälla i högst 50 år. Därefter måste ett nytt avtal ingås.

I avtalet regleras hur naturvärdena ska bevaras och utvecklas. För att restaurera en igenväxt mark får markägaren vanligen utföra en avverkning som gynnar naturvärdena innan ett NV-avtal ingås. Därefter kan t.ex. bete införas på marken för att gynna de värden som funnits tidigare. Skötselåtgärder som gynnar naturvärdena bör i regel utföras men det är inte möjligt för staten att ställa krav på att så ska ske. Normalt utför markägaren dessa åtgärder på egen bekostnad. Då Skogsstyrelsen inte har något särskilt skötselanslag för naturvårdsavtal prioriteras ersättning för skydd tills vidare.¹⁸ Skogsstyrelsen håller för närvarande på att revidera sitt cirkulär om hur arbetet med att teckna NV-avtal ska ske framgent. Arbetet med att revidera cirkuläret om NV-avtal pågår. Det återstår, enligt uppgift från Skogsstyrelsen, att lösa ett antal tekniskt svåra frågor och på grund av den pågående omorganisationen inom myndigheten väntas revideringen bli klar tidigast i oktober 2007.

Fram t.o.m. år 2004 har de dåvarande skogsvårdsstyrelserna ingått NV-avtal för cirka 14 000 ha produktiv skogsmark.¹⁹ Arealen som omfattas av NV-avtal består till cirka 80 % av skogsmark. Resten är andra markslag som t.ex. myr.²⁰ Merparten av NV-avtalen som tecknas för skogsområden har som syfte att gynna områdenas biologiska mångfald.

Skogsstyrelsen anser att NV-avtalen är en väl etablerad skyddsform där urvalet av objekt görs inom ramen för den nationella strategin med en strävan att sluta avtal i oskyddade värdekärnor.²¹

Periodisering av ersättning

Ett problem som Skogsstyrelsen lyfter fram är att den tidigare periodisering som var möjlig av den ersättning som markägaren får när han tecknar ett NV-avtal inte längre godkänns av Skatteverket.²² Detta har, enligt Skogsstyrelsen, medfört en ökad försiktighet och minskat intresse hos markägarna för NV-avtal. Myndigheten anser därför att det är mycket angeläget att periodisering av ersättningen återigen blir möjlig. Intresserade markägare

¹⁸ Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om naturvårdsavtal*, 2006-01-26.

¹⁹ Utöver traditionella NV-avtal har Skogsstyrelsen även använt speciella s.k. vitryggsavtal för vitryggig hackspett. Myndigheten har även slutit s.k. ekoparksavtal med Sveaskog.

²⁰ Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om naturvårdsavtal*, 2006-01-26.

²¹ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

²² Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

är, enligt Skogsstyrelsen, en grundförutsättning för det framtida arbetet med NV-avtal.

Finansministern har som svar på en riksdagsfråga på detta tema konstaterat att det bl.a. mot bakgrund av utvecklingen av rättspraxis finns skäl att frågan om beskattningen av inkomster från NV-avtal ses över i ett lämpligt sammanhang.²³

14.3.6 Skogsstyrelsens resurser för biotopskydd och naturvårdsavtal

Sedan 1992 har Skogsstyrelsen disponerat medel för att kunna ingå civilrättsliga avtal i form av NV-avtal för skogliga naturtyper. I Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2006 anges att anslagspost 2 för anslag 41:2 avser kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet. Anslagsposten som omfattar 174,5 miljoner kronor för år 2006 och får i första hand användas till att täcka statens kostnader för intrångsersättningar som följer av Skogsstyrelsens beslut om att inte meddela avverkningstillstånd i fjällnära skog (18 § SVL), beslut om att inrätta biotopskydd (7 kap. 11 § miljöbalken) och beslut om samrådsplikt (12 kap. 6 § miljöbalken). I andra hand får anslagsposten användas för att täcka statens kostnader för NV-avtal och i tredje hand till skötsel av områden som har skyddats enligt ovan. Skogsstyrelsens kostnader för hantering av NV-avtal och biotopskydd får enligt regleringsbrevet täckas upp till högst 35 miljoner kronor.

14.3.7 Natura 2000-områden

Natura 2000 är ett EU-initierat nätverk av skyddsvärda områden i Europa med syfte att skydda djur och växter från utrotning och att förhindra att deras livsmiljöer förstörs. Sverige har listat cirka 4 100 områden med en total yta på drygt 6 miljoner ha. Natura 2000 innebär inget formellt skydd i sig. I dagsläget är dock cirka 60 % av områdena skyddade som nationalparker eller naturreservat. Områdena som inte har skyddats formellt kan nyttjas och brukas, så länge området och de arter som ska skyddas garanteras en ”gynnsam bevarandestatus”.²⁴

²³ Finansminister Pär Nuder, *Svar på riksdagsfråga 2005/06:1111*, 2006-03-08.

²⁴ www.naturvardsverket.se

14.4 Nationell strategi för formellt skydd av skog

I december 2003 gav regeringen Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram en fördjupad strategi för arbetet med formellt skydd av värdefulla naturområden på skogsmark.²⁵

I juni 2005 presenterade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen en sådan strategi.²⁶ I strategin konstateras att samordning mellan de dåvarande skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna samt en god dialog med markägaren krävs i valet av bevarandeform för att få ett kostnadseffektivt och funktionellt formellt skydd som ser till helheten och hindrar värdefulla områden att ”falla mellan stolarna”. Mot bakgrund av denna risk listades ett antal övergripande riktlinjer för hur de olika bevarandeformerna bör användas inom delmål 1 Levande skogar (se bilaga 2). Samtidigt framhölls det att de varierande förutsättningarna i landet gör att mer preciserade riktlinjer för hur bevarandeformerna ska användas och samverka ska utarbetas i länsvisa strategier.

Inom ramen för regeringsuppdraget gjordes även en analys av förekomsten av skyddsvärd skog. Underlagen i denna frekvensanalys låg till grund för de regionala arealmål som också togs fram inom ramen för regeringsuppdraget. De regionala arealmålen utgör i sin tur basen för det pågående arbetet med att ta fram de regionala strategier för skydd av skog som respektive länsstyrelse utarbetar.

14.5 Pågående översyn av skyddsformerna för skog

I 2005 års miljömålsproposition konstaterade regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att det krävs en avsevärd intensifiering av åtgärder för att delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark ska nås.²⁷ Vidare konstaterade regeringen att riksdagen i ett tillkännagivande hade framhållit att en större andel av avsättningarna bör ske genom frivilliga åtaganden och att naturvårdsavtal bör utnyttjas i betydligt större utsträckning än i dag. Regeringen ansåg bl.a. mot bakgrund av dessa iakttagelser att det bör påbörjas en utvärdering av den långsiktiga samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten av de olika naturvårdsinstrumenten för de statliga avsättningarna av

²⁵ Uppdraget gavs i form av liktydiga skrivningar i respektive myndighets regleringsbrev för år 2004.

²⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skogsmark*, juni 2005.

²⁷ Prop. 2004/05:150. Skogsstyrelsen hade exempelvis konstaterat att målet med den dåvarande takt i arbetet nås först år 2018.

skogsmark i form av naturreservat, biotopskyddsområden och NV-avtal och skogsbrukets frivilliga avsättningar. Utvärderingen bör, enligt regeringen, även beakta effekter för lokal sysselsättning och andra regionalpolitiska konsekvenser. Regeringen angav att man hade för avsikt att låta Statskontoret utföra en sådan utvärdering och återkomma till riksdagen i frågan.

Vidare konstaterade regeringen att redovisningen av regeringsuppdraget om skyddsvärda statliga skogar hade visat att det finns många statligt ägda skogsområden med höga bevarandevärden som kan bidra till att nå Levande skogars delmål 1. Regeringen aviserade därför även avsikten att låta utreda på vilket sätt statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen.

I januari 2006 gav regeringen sedermera Statskontoret nyss nämnt uppdrag.²⁸ I uppdragsbeskrivningen framgår att Statskontoret utöver att göra en utvärdering av befintliga naturvårdsinstrument också ska bedöma hur statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen av hela miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Uppdragen ska redovisas senast den 30 september 2007.

14.6 Nya former för skydd av skogsmark

Skogsstyrelsen anger att det under senare år blivit allt tydligare att myndigheten utöver biotopskyddsområden och NV-avtal behöver ytterligare verktyg för att hantera olika värden i skogen och de varierande behov som finns i olika situationer.²⁹ Olika typer av avtal med varierande syfte skulle, enligt Skogsstyrelsen, kunna komplettera de befintliga instrumenten i skogen och tillfredställa nya behov. Några alternativ redovisas i följande avsnitt.

14.6.1 Avtal rekreation

Avtal för ett område där markägaren anpassar åtgärder eller avstår från åtgärder som inte är önskvärda för friluftsliv och rekreation. Liksom för NV-avtal utbetalar staten ekonomisk ersättning vid ett tillfälle. Om markägaren så medger kan även ersättningslösa avtal träffas. Avtalslängden bör vara minst 20 år.

²⁸ Regeringsbeslut 14, *Uppdrag till Statskontoret med anledning av det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen*, 2006-01-26, dnr. M2006/275/Na.

²⁹ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

14.6.2 Avtal kulturmiljövärden

Avtal för ett område där markägaren anpassar eller avstår från åtgärder i syfte att bevara och synliggöra kulturmiljövärden. I övrigt motsvarande villkor som för avtal rekreation.

14.6.3 Kombinationsavtal

Avtal för områden där det finns ett kombinerat mål med produktion och miljö (biologisk mångfald), t.ex. i syfte att bevara kontinuitetsvärden i träd- och markskikt. Syftet skulle, enligt Skogsstyrelsen, även kunna vara att bevara, utveckla och/eller producera kvaliteter i överensstämmelse med fastställda åtgärdsprogram för hotade arter och livsmiljöer. Avtalet innebär att markägaren anpassar eller avstår från skogsbruksåtgärder som skadar vissa värden. Till dessa avtal kopplas alltid ett skötselavtal. Avtalslängden bör vara minst 30 år och ekonomisk ersättning utbetalas av staten vid ett tillfälle.

14.6.4 Avtal på fastighetsnivå

Ett fastighetsvis 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. Arbetssättet ska, enligt Skogsstyrelsen, ses som ett komplement till biotopskydd och naturvårdsavtal och ge markägaren en stabil grund för avvägningen mellan produktion och miljö på fastigheten samtidigt som det ger ett kostnadseffektivt arbetssätt med att uppnå de skogspolitiska målen.

Arbetssättet innebär att markägaren och Skogsstyrelsen skriver en frivillig avsiktsförklaring om vilken skötsel som under en 20-årsperiod ska eftersträvas i utpekade bestånd på fastigheten. Målet är att bevara eller utveckla olika värden på fastigheten avseende exempelvis rekreation, rennäring, kulturminnen, sumpskogar, kontinuitetsskogar etc. Genom anpassade skötselåtgärder kan markägaren i samma bestånd utnyttja en del av produktionen och samtidigt bevara värdefulla miljöer.

Stödet är inte rättighetsbaserat utan kan riktas till vissa områden, t.ex. till markägare i utpekade s.k. värdetrakter i de länsvisa strategierna för formellt skydd och till fastigheter med mer än 10 % av

skogsmarken klassad som rik på natur- och kulturmiljövärden eller sociala värden. För de anpassningar av skötseln som görs kan viss ekonomisk ersättning utgå. Instrument bör, enligt Skogsstyrelsen, kunna rymmas inom ramen för det landsbygdsutvecklingsprogram som ska gälla under perioden 2007–2013.

14.6.5 Arrenden

En modell för avtal mellan staten och skogsägare som bör kunna vara användbar för att säkerställa natur- och eller kulturmiljövärden är arrenden.

15 Frivilliga avsättningar

15.1 Direktiven

I enlighet med miljökvalitetsmålet Levande skogar undantas stora arealer värdefull skogsmark från skogsbruk genom såväl formella som frivilliga avsättningar. Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen 2004 ska utredaren beskriva de frivilliga naturvårdsavsättningarnas kvalitet och lokalisering och den dokumentation som finns om dessa områden.

15.2 Frivilliga avsättningar – ursprung och definition

Det skogspolitiska beslutet från 1993 innebar en ökad frihet för skogsägarna att själv avgöra hur skogen ska brukas. Denna frihet förutsatte att skogsnäringen tog ett betydande eget sektorsansvar för miljöfrågorna. Ansvar för områdesskyddet blev därmed ett delat ansvar mellan skogsägarna och samhället. De frivilliga avsättningarnas ökande betydelse sågs som ett tydligt uttryck för detta och var ett viktigt komplement till det av samhället beslutade och finansierade områdesskyddet.

Begreppet ”frivilliga avsättningar” introducerades 1996 när Skogsstyrelsen fick regeringens uppdrag att utvärdera den nya skogspolitikens effekter. I december 1996 överlämnade Skogsstyrelsen en rapport om biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar m.m.¹ till regeringen. Av rapporten framgår att ett frivilligt avsatt (sparat) hänsynsområde omfattar minst 0,5 ha avsatt sammanhängande produktiv skogsmark där skogsbruk och andra åtgärder som kan skada områdets natur- och kulturvärden inte ska utföras. Med frivilligt avsatt menas att markägaren själv har fattat beslut om att spara området. Det är således inte sparad som en följd

¹ Skogsstyrelsen, *Omfattning och innebörd av biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar m.m.* (dnr N96/80).

av ett myndighetsbeslut eller ett formellt avtal och ingen ersättning har betalats ut. Mark som omfattas av formellt områdesskydd (naturreservat, biotopskydd eller naturvårdsavtal) medräknas således inte. Samma sak gäller impediment eller andra ägoslag än skog. Frivilliga avsättningar kan lämnas för fri utveckling men även vara föremål för aktiv skötsel. Denna skötsel bör då syfta till att stärka eller bevara områdets natur-, kultur- eller andra värden.

Skogsstyrelsens rapport² överlämnades sedermera tillsammans med Naturvårdsverkets rapport Skogsreservat i Sverige³ till Miljövårdsberedningen. Miljövårdsberedningen hade regeringens uppdrag att yttra sig över i vilken omfattning arealen skyddad produktiv skogsmark behövde utökas samt att föreslå former för att åstadkomma detta.

15.3 Miljövårdsberedningen om frivilliga avsättningar

Miljövårdsberedningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet Skydd av skogsmark, behov och kostnader.⁴ Beredningen refererade Skogsstyrelsens ovan nämnda undersökning av de frivilliga avsättningarnas förekomst, kvalitéer m.m. Av den studien, som hade genomförts i form av en enkät- och intervjuundersökning, framkom bl.a. att små- och mellanskogsbruket hade avsatt cirka 200 000 ha hänsynsområden vilket motsvarade 1,5 % av arealen.⁵ Motsvarande siffror för storskogsbruket var 100 000 ha eller 1,2 % av arealen.⁶ Beträffande områdenas naturvärden konstaterades det att drygt hälften av små- och mellanskogsbrukets frivilliga avsättningar uppgavs ha biologiska värden. Övriga områden angavs ha estetiska, kulturella eller andra värden. En femtedel av arealen ansågs vara olönsam för skogsbruk.

I Miljövårdsberedningens betänkande konstaterades också att det var svårt att dra en gräns mellan vad som är att betrakta som lagkrav – företrädesvis krav på hänsyn vid avverkning enligt 30 § SVL – och vad som kunde anses vara en frivillig avsättning. Skogsstyrelsen hade i sitt underlag gjort bedömningen att ungefär

² Skogsstyrelsens rapport resulterade i februari 1997 även i ett s.k. meddelande från myndigheten; Skogsstyrelsen, *Naturskydd och naturhänsyn i skogen*, Meddelande 1997:1.

³ Naturvårdsverket, *Skogsreservat i Sverige*, (Rapport 4707), 1997.

⁴ SOU 1997:97.

⁵ Småskogsbruket omfattar innehav på mellan 5 och 5 000 ha, mellanskogsbrukets omfattar ägare med ett innehav på mellan 5 000 och 70 000. Ägare med mer än 70 000 ha tillhör storskogsbruket.

⁶ Avser områdena nedanför det fjällnära området.

en tredjedel av den lämnade arealen var att betrakta som frivillig avverkningshänsyn. Övrig lämnade areal ansågs vara sådana områden som föll inom ramen för de krav på hänsyn som kunde ställas med stöd av 30 § SVL och som alltså inte kunde anses vara en frivillig avsättning.

15.3.1 Lägre naturvärden än i reservat

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ansåg i sitt underlag till Miljövårdsberedningen att de frivilligt avsatta hänsynsområdena verksamt bidrar till att uppfylla miljömålet. Naturvårdsverket ansåg dock att de frivilliga områdena i genomsnitt har lägre naturvärden än reservat och att det långsiktiga bevarandevärdet av små områden är osäkert. Det senare då värdet till viss del är beroende av dess läge i förhållande till värdefulla områden i omgivningen.

När det gäller områdenas varaktighet hade hälften av markägarna i små- och mellanskogsbruket uppgivit att avsättningarna kommer att bestå så länge de råder över marken. Ytterligare 40 % sa att de kommer att bestå tillsvidare. Hälften av områdena var dokumenterade på något sätt och 40 % av markägarna hade meddelat någon utomstående sin avsättning. Storskogsbruket ansåg att avsättningarna skulle bestå tillsvidare, tills naturvärdena var borta eller tills ny kunskap visade att det fanns andra områden som var mer angelägna att bevara.

15.3.2 Varaktigheten osäker

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen kommenterade varaktighetsfrågan med att det fanns viss osäkerhet. Under nuvarande ägare eller, för storskogsbrukets del, innevarande planeringsperiod fann de båda myndigheterna dock ingen anledning att ifrågasätta avsättningarnas varaktighet. Värdet av avsättningarna på lång sikt ansågs dock öka om informationen om dem gjordes tillgänglig för någon utomstående, t.ex. skogsvårdsstyrelsen.

Miljövårdsberedningens förslag låg delvis till grund för de förslag som regeringen presenterade i propositionen Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart Sverige.⁷ I denna proposition föreslogs femton miljökvalitetsmål, däribland Miljökvalitetsmålet Levande

⁷ Prop. 1997/98:145.

skogar i vilket de frivilliga markavsättningar utgör en viktig beståndsdel.⁸

När det gäller frågor om näringens frivilliga åtaganden hänvisade regeringen dock till den skogspolitiska propositionen som skulle presenteras senare under år 1998. I denna angav regeringen sedermera att Miljöårsberedningens bedömningar borde kunna ligga till grund för ställningstaganden om behovet av att skydda skogsmark i syfte att bevara den biologiska mångfalden.⁹ Vidare framhöll regeringen att de frivilliga åtgärder som skogsbruket vidtar, och som Miljöårsberedningen hade förutsatt, är särskilt angelägna och har stor betydelse i sammanhanget.

15.4 Frivilliga avsättningar som en del av miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Enligt delmål 1 i miljö kvalitetsmålet Levande skogar förväntas skogsägarna frivilligt sätta av minst 500 000 ha till år 2010 jämfört med situationen 1998.¹⁰ Det senare innebär att minst 730 000 ha produktiv skogsmark nedanför den fjällnära gränsen ska vara frivilligt skyddad år 2010.

I förarbetena till miljö kvalitetsmålen konstaterade Miljömålskommittén att staten inte ensidigt kan reglera fram en hållbar utveckling.¹¹ Skogsnäringens arbete med certifiering och frivilliga avsättningar har varit ett viktigt steg framåt för miljöarbetet. Mot den bakgrunden knöt kommittén stora förväntningar till de frivilliga åtgärderna och gjorde bedömningen att dessa kommer att svara för merparten av vad som krävs för att nå delmålen. Kommittén betonade att för att skydda skog behövs det, utöver statens åtagande med stöd i miljöbalken, ett stort frivilligt engagemang. En förväntad kraftig ökning av certifierat skogsbruk ansåg kommittén göra det möjligt att nå delmålen.

I propositionen Svenska Miljömål – delmål och åtgärdsstrategier framhöll regeringen att det är angeläget för att Levande skogar ska kunna nås inom en generation att skogsbolag och enskilda markägare fortsätter att frivilligt skydda skogsmark av hänsyn till

⁸ För en närmare beskrivning av miljö kvalitetsmålet Levande skogar se kapitel 4 i detta betänkande.

⁹ Prop. 1997/98:158.

¹⁰ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU3.

¹¹ SOU 2000:52.

höga natur- och kulturmiljövärden och av sociala skäl.¹² Regeringen betonade vidare att de frivilliga insatserna förutsätter att de höga naturvärden som det oftast handlar om faktiskt har bevarats och går att återfinna. Regeringen ansåg också att miljöcertifiering av skogsbruk ytterligare underlättar möjligheterna till en fortsatt positiv utveckling. Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade att delmålet delvis bygger på att skogsbolag och enskilda markägare frivilligt skyddar skogsmark med höga natur- och kulturvärden, ett arbete utskottet fann mycket positivt.¹³ Noterbart i sammanhanget är att Näringsutskottet i ett yttrande till Miljö- och jordbruksutskottet hade förordat att det här aktuella delmålet skulle omformuleras bl.a. med motivet att det frivilliga miljöarbetet inom skogsbruket borde tillmätas större vikt.¹⁴

Här bör även noteras att ett av de sektorsmål som beslutades av Skogsstyrelsen i mars 2005 är identiskt med Levande skogars delmål 1 om skydd av skogsmark.

15.5 Frivilliga avsättningar och certifiering av skogsmark

Den under 1990-talet omfattande certifieringen av skogsmark har, som framgått ovan, varit en viktig faktor bakom tillkomsten av frivilligt avsatt skogsmark. Förklaringen är att sådana avsättningar är ett viktigt inslag i de två dominerade systemen för skogsmarks-certifiering i Sverige (FSC och PEFC).

15.5.1 FSC

Markägare som är FSC-certifierade ska undanta minst 5 % av den produktiva skogsmarksarealen från andra åtgärder än skötsel påkallad för att bevara och främja biotopens naturliga biologiska mångfald.¹⁵ I standarden specificeras även i detalj vad som får räknas in när man ska skatta den undantagna arealandeln. En viktig

¹² Prop. 2000/01:130.

¹³ Bet. 2001/02: MJU3.

¹⁴ 2001/01: NU1y.

¹⁵ Vid urval och avgränsning prioriteras områden efter deras betydelse för den biologiska mångfalden och representativitet i landskapet. Undantag gäller för markinnehav mindre än 20 ha produktiv skogsmark där det saknas områden som har, eller i en nära framtid kan utveckla, höga naturvärden. Åtgärder för att främja friluftslivet får vidtas under förutsättning att den biologiska mångfalden inte skadas.

iakttagelse i det sammanhanget är att hänsynsområden, skydds-zoner etc. som lämnas i samband med avverkningar i enlighet med kraven på avverkningshänsyn i 30 § SVL inte ska inkluderas vid uppskattningen av arealen frivilligt avsatta områden.

15.5.2 PEFC

På PEFC-certifierade fastighetsinnehav ska minst 5 % av den produktiva skogsmarken (annan trädbevuxen mark kan också ingå) avsättas för naturvårdsändamål som NO- eller NS-bestånd (målklasserna naturvård orörd respektive naturvård skötsel). Undantag gäller för markinnehav som är mindre än 20 ha produktiv skogsmark där områden som har, eller i en nära framtid kan utveckla, höga naturvärden saknas. Principerna för urval och avgränsningar överensstämmer i stort sett med dem som ovan har angivits för FSC.¹⁶ I likhet med vad som gäller för FSC får åtgärder i de frivilligt avsatta områdena vidtas för att främja friluftslivet, under förutsättning att den biologiska mångfalden inte skadas.

15.6 Frivilliga avsättningar i SUS 2001

Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag vid flera tillfällen utvärderat de frivilliga avsättningarnas omfattning m.m. Inom ramen för SVO:s omfattande uppföljning av skogspolitiken i början av 2000-talet (SUS 2001) genomfördes en analys av de frivilliga avsättningarna.¹⁷ Denna visade att näringen år 2001 redovisade cirka 810 000 ha frivilliga hänsynsområden i hela Sverige. Detta motsvarade cirka 3,5 % av den totala produktiva skogsmarksarealen. Andelen *dokumenterade* frivilligt avsatta hänsynsområden varierade dock kraftigt. Inom stor- och mellanskogsbruket var majoriteten av avsättningarna dokumenterade i planer medan motsvarande andel inom småskogsbruket var drygt 50 %. Av studien framkom även att påtagligt fler frivilligt avsatta hänsynsområden fanns på de fastigheter som antingen var miljöcertifierade eller hade en grön skogsbruksplan. Inom småskogsbruket återfanns hälften av de fri-

¹⁶ För närmare beskrivning av urvalsprinciper, undantag och tillämpningskrav hänvisas till PEFC, *Kombinerat tekniskt dokument II med tillämpningskrav 1 april 2006-28 februari 2011*, (godkänt av svenska PEFC:s styrelse den 28 juni 2006).

¹⁷ Skogsstyrelsen, *Skog för naturvårdsändamål – uppföljning av områdesskydd, frivilliga avsättningar samt miljöhänsyn vid föryngringsavverkning*, Meddelande 2:2002.

villiga avsättningarna på fastigheter med en s.k. Grön skogsbruksplan.¹⁸ Läggts därtill objekt som hade klassats som nyckelbiotoper blev siffran 60 %.

15.6.1 Ojämn fördelning över landet

De frivilliga avsättningarna var ojämnt fördelade geografiskt. Knappt hälften av arealen låg i fjällnära områden och i Norr- och Västerbottens län. Totalt beräknades drygt en fjärdedel av arealen frivilliga hänsynsområden (cirka 225 000 ha) hålla nyckelbiotopskvalitet. Av storskogsbrukets arealer hade 33 % avsatts med avsikt att i framtiden bli värdefulla för naturvården.

Skogsstyrelsen konstaterade att avsättningarnas varaktighet över tiden varierade. Inom stor- och mellanskogsbruket var intentionerna att huvuddelen av områdena ska vara avsatta längre än 30 år. Inom småskogsbruket var motsvarande andel cirka 40 %. Var tredje skogsägare inom småskogsbruket var dessutom osäker på avsättningarnas tidslängd. Storskogsbruket flaggade för att vissa avsättningar kan komma att bytas ut mot andra mer värdefulla områden. Små skogsägare deklarerade att nya ägare eller ändrade ekonomiska förhållanden kan leda till omprövanden. Vidare kan noteras att några områden (15 %) som ingick i Skogsstyrelsens utvärdering år 1997 av frivilliga avsättningar inom små- och mellanskogsbruket vid fältkontroller år 2001 var avverkade eller delvis skadade av dikning, vedhuggning etc.

Hälften av skogsägarna ansåg att det är bra att de egna markerna kartläggs avseende natur- och kulturmiljövården. 22 % kunde tänka sig att själv göra frivilliga permanenta avsättningar i naturvårdssyfte utan ersättning för detta.

15.6.2 De frivilliga avsättningarnas påverkan på virkesförrådet

På landsnivå skulle ett skogbruk utan frivilliga avsättningar och generell hänsyn, enligt SUS 2001, kunna innebära 4–5 % högre avverkningsnivåer på 50 års sikt och 10–11 % högre på 100 års sikt. De stora frivilliga avsättningarna har dessutom ofta en stor andel lövträd. Detta har, enligt SUS 2001, minskat den tillgängliga mängden avverkningsbar lövskog.

¹⁸ Skogsstyrelsen bedömde att gröna planer täckte cirka 20 % av privatskogsbrukets innehav.

15.6.3 Den sammanfattande bedömningen i SUS 2001

Den sammanfattande bedömningen i SUS 2001 var att det kunde vara rimligt att tillskriva certifieringen en stor del av de frivilliga avsättningarna av skogsmark. Vidare konstaterades det att det kvantitativa delmålet för de frivilliga avsättningarna uppnås till år 2010 men att de kvalitativa och långsiktiga aspekterna på avsättningarna bör följas upp även fortsättningsvis.

Samtidigt konstaterades det att en förutsättning för måluppfyllelsen är att det är områden med höga naturvärden som avsätts. En ytterligare reservation som restes var att mellan 50 000 och 100 000 ha av småskogsbrukets hänsynsområden är en osäker framtida naturvårdstillgång p.g.a. oklarheter kring avsättningarnas varaktighet.

Vidare slogs det fast att de frivilliga avsättningarnas ojämna fördelning, delvis bristfälliga biologiska kvaliteter och osäkra varaktighet över tiden gör att samhällets insatser med formella områdesskydd är fortsatt lika viktiga.

15.7 Frivilliga avsättningar i regeringens skrivelse om skogspolitiken

I regeringens senaste samlade redovisning till riksdagen på det skogspolitiska området konstaterades det att arealen frivilliga avsättningar har ökat under 1990-talet.¹⁹ Med hänvisning till SVO:s ovan refererade utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) framhöll regeringen det positiva i detta men hävdade samtidigt att värdet av frivilliga avsättningar bör tolkas med en viss försiktighet p.g.a. osäkerhetsfaktorer som biologiska kvaliteter och varaktighet över tiden. Regeringen noterade också att SUS 2001 ansåg det rimligt att tillskriva certifieringen en stor del av de frivilliga avsättningarna av skogsmark. Regeringen framhöll på nytt att skyddet av skogsmark även fortsättningsvis måste vara ett gemensamt ansvar för samhället och skogsbruket.

¹⁹ Skr. 2003/04:39.

15.8 Miljömålsrådets uppföljningar

Miljömålsrådet följer upp de sexton miljö kvalitetsmålen. I Skogsstyrelsens underlag till rådets fördjupade uppföljning som presenterades år 2004 konstaterade Skogsstyrelsen att arealen frivilliga avsättningar i bruttotermerna redan var i nivå eller högre än målet till 2010.²⁰ Frågetecknen fanns främst rörande långsiktigheten hos delar av avsättningarna. I underlaget konstaterades också att innebörden av begreppet skyddsvärd ansågs vara oklar. I begreppet inkluderas både höga natur- och kulturvärden och sociala värden. Skogsstyrelsen ansåg att innan begreppet har klargjorts är det inte möjligt att avgöra hur stor andel av de frivilliga avsättningarna som kan anses uppfylla kravet på skyddsvärdhet. Totalt beräknades drygt en fjärdedel av arealen frivilliga avsättningar hålla naturvärden av nyckelbiotopskvalitet. En stor andel av skogslandskapets existerande nyckelbiotoper ingick dock ej i avsättningarna. Av storskogsbrukets avsättningar saknade 33 % dokumenterade naturvärden. Detta kan jämföras med kravet på att minst 70 % av arealen i ett naturreservat ska ha höga naturvärden. Skogsstyrelsen konstaterade vidare att cirka 15 % av de områden som ingick i en utvärdering från år 1997 om frivilliga avsättningar inom småskogsbruket vid fältkontroller år 2001 visade sig vara föryngringsavverkade (4 %) eller delvis skadade (11 %) av dikning, vedhuggning etc.

I övrigt gjorde Skogsstyrelsen liknande iakttagelser som i SUS 2001 beträffande dokumentation över de frivilligt avsatta områdena, varaktigheten i skyddet och om områdenas geografiska fördelning över landet.

15.8.1 Allvarlig utveckling

I juni 2006 presenterade Miljömålsrådet sin senaste årliga uppföljning av miljö kvalitetsmålen.²¹ Beträffande de frivilliga avsättningarna inom ramen för delmål 1 i Levande skogar konstaterade rådet att Skogsstyrelsens analyser visade att småskogsbruket hade avsatt väsentligt färre marker än väntat och att arealen frivilliga avsättningar totalt sett hade minskat. Rådet ansåg utvecklingen vara allvarlig och att det troligen behöver avsättas ytterligare arealer för att målet ska nås till år 2010.

²⁰ Skogsstyrelsen, *Underlag till fördjupad utvärdering 2004 av miljö kvalitetsmålet Levande skogar*, 2003-06-17.

²¹ Miljömålsrådet, *Miljömålen – miljö målen på köpet, de Facto 2006*, 2006.

15.9 Den senaste miljömålspropositionen

I den miljömålsproposition som lämnades till riksdagen i maj 2005 framhöll regeringen att den del av Levande skogars delmål 1 som gäller frivilliga avsättningar i praktiken redan var uppnått.²² År 2002 bedömdes cirka 990 000 ha produktiv skogsmark vara frivilligt avsatt jämfört med cirka 300 000 ha 1997. Samtidigt framhöll regeringen att långsiktigheten och kvaliteten i många av de frivilliga avsättningarna är betydligt osäkrare än ifråga om formellt skyddade områden. Regeringen framhöll också att oavsett vilken bevarandeform som är aktuell så måste området i fråga uppfylla grundläggande krav på kvalitet ur naturvårds- och biologisk mångfaldssynpunkt för att det ska kunna bidra till att Levande skogar uppnås.

Regeringen pekade på att det genomförs basinventeringar av naturvärdena i naturreservat och Natura 2000-områden och framhöll vikten av att motsvarande kunskap om biologiskt innehåll, naturvärden m.m. tas fram beträffande de frivilliga avsättningarna. Ett syfte med detta skulle vara att utvärdera de frivilliga avsättningarnas bidrag till uppfyllelsen av det övergripande miljökvalitetsmålet.

15.9.1 Utvärdering av skogsbrukets frivilliga avsättningar m.m.

I propositionen angav regeringen också att en utvärdering bör påbörjas av den långsiktiga samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten av de olika naturvårdsinstrumenten för de statliga avsättningarna av skogsmark i form av naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal samt för skogsbrukets frivilliga avsättningar. Statskontoret har sedermera fått det uppdraget och ska avrapportera det senast den 30 september 2007.²³

²² Prop. 2004/05:150.

²³ Regeringsbeslut 14, *Uppdrag till Statskontoret med anledning av det fortsatta arbetet med miljökvalitetsmålen*, 2006-01-26, dnr. M2006/275/Na.

15.10 Nationell strategi för skydd av skogsmark

I juni 2005 presenterade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket en nationell strategi för formellt skydd av skogsmark.²⁴ Strategin bygger bl.a. på att formellt områdesskydd och naturvårdsavtal på skogsmark ska ses i ett landskapssammanhang. Enligt strategin innebär detta att beröringspunkter med s.k. kompletterande bevarandeinsatser i skogslandskapet, däribland frivilliga avsättningar bör uppmärksammas. En bärande tanke i strategin är också att formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att hela Levande skogars delmål 1 fylls med skog med så höga naturvärden som möjligt.

Ett av syftena med strategin är att tydliggöra myndigheternas förhållningssätt till frivilliga avsättningar inom ramen för Levande skogar. Ett viktigt medel i det avseendet är att utöva dialog och samverkan och att se markägarna som samarbetspartners i det gemensamma arbetet att bevara och utveckla skogslandskapets biologiska mångfald. Samverkanstanken innebär, enligt strategin, också att myndigheterna har en positiv förväntan på de frivilliga avsättningarna och bekräftar dessa som en viktig komponent i arbetet med Levande skogars delmål 1. Detta innebär även att myndigheterna inte har för avsikt att styra de frivilliga avsättningarna.

I strategin framhålls det vidare att stor- och mellanskogsbruket i betydande utsträckning tar ansvar för värdefulla områden på sina innehav inom ramen för certifieringen. Många av dessa områden betraktas som frivilliga avsättningar. Enligt vad som anförs i strategin är det tydligaste exemplet i det avseendet det frivilliga skyddet av nyckelbiotoper.

15.10.1 Urval av områden

När det gäller prioriteringar av områden konstateras det i strategin att frivilliga avsättningar är särskilt lämpliga och önskvärda för s.k. värdekärnor där markägaren är villig att ta hela naturvårdsansvaret

²⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skogsmark*, juni 2005.

själv och sådana värdekärnor som inte kan prioriteras för formellt skydd inom delmål 1.²⁵

Tanken i det första fallet är att om områden med sådana bevarandevärden att de är prioriterade för formellt skydd i stället kan skyddas genom en frivillig avsättning kan statens resurser förläggas till andra skyddsvärda områden. I de statligt ägda skogarna förväntas markägarna ta ett långsiktigt ansvar för frivilligt bevarande av många områden där bevarandevärdena är sådana att de är prioriterade för formellt skydd.

På ett mer allmänt plan är förhoppningen, enligt vad som anförs i strategin, att respekt från staten för markägarens vilja att frivilligt avsätta skyddsvärd skog leder till en mer positiv syn på myndigheternas naturvårdsarbete samt bidrar till att markägarna ser än mer positivt på bevarandet av värdefulla skogsområden.

15.10.2 Risker med strategin

De frivilliga avsättningarnas långsiktiga funktion anges ha en stor betydelse för strategins utfall liksom deras samverkan med det formella områdesskyddet. En bristfällig samverkan skulle, enligt vad som anförs i strategin, i stället medföra risken att den biologiska mångfalden i skogslandskapet inte bevaras långsiktigt. En annan risk är att de frivilliga avsättningarna av prioriterade områden inte långsiktigt bevarar naturvärdena i områdena.

Enligt strategin innebär myndigheternas bristfälliga kunskaper om innehåll och belägenhet hos merparten av de enskilda frivilliga avsättningarna en svårighet vid bedömningen av strategins ekologiska konsekvenser. Enligt vad som anförs i strategin gör detta också att det är svårt att utforma det formella skyddet så att de frivilliga avsättningarna och de skyddade områdena bäst kompletterar varandra. Förhoppningar knyts här till att Skogsstyrelsens arbete med att följa upp och analysera de frivilliga avsättningarna kan förbättra kunskapsläget och minska denna risk. Eventuella justeringar av det formella skyddet kan då göras i samband med strategins kontrollstation åren 2007–2008.

²⁵ Begreppet värdekärna syftar på ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan vara delar av bestånd eller flera bestånd.

15.11 Skogsstyrelsens pågående arbete med att följa upp de frivilliga avsättningarna

15.11.1 Småskogsbruket

Enligt sitt regleringsbrev ska Skogsstyrelsen redovisa skogsägarnas frivilliga avsättningar av skogsmark samt deras bidrag till måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1.²⁶ Ett av myndighetens långsiktiga verksamhetsmål är därutöver att skogsvårdsstyrelserna (numera Skogsstyrelsens regioner) senast år 2007 känner till hur stor areal skyddsvärd skog som har avsatts inom regionen. Kunskap ska då också finnas om dessa arealers kvalitet och varaktighet.

Under år 2005 har uppföljningsarbetet inletts inom småskogsbruket (se nedan). Under 2006 genomförs fältarbetet mot denna markägarekategori i hela landet, med förstärkning i de delar som inte har kunnat följas upp under 2005, däribland i de stormdrabbade områdena. Resultat för skogsstyrelseregioner kommer att kunna redovisas tidigast i slutet av 2007. Diskussion med mellan-skogsbruket inleddes under hösten 2006 och uppföljning i fält genomförs 2007.

15.11.2 Storskogsbruket

När det gäller storskogsbruket var den ursprungliga tanken att göra en totalundersökning under år 2006, inklusive fältbesök för att bedöma skyddsvärdet.²⁷ Oenigheter mellan Skogsstyrelsen och de större privata skogsbolagen om analysens genomförande har emellertid försinkat uppföljningsarbetet. Bolagen har bl.a. haft synpunkter på kategoriserings- och urvalsprinciper och har, enligt Skogsstyrelsen, även vädrat en viss misstro mot hur berörda myndigheter ”ska wantolka eller misskreditera deras frivilliga avsättningar i en uppföljning”.²⁸ Bolagens huvudinvändning tycks ha riktats mot det sätt på vilket Skogsstyrelsen ämnade beskriva kvalitén i de frivilliga avsättningarna. Bolagen ansåg att den metod myndigheten förordade skulle ge en allt för endimensionell bild av

²⁶ Näringsdepartementet, *Regeringsbeslut II 13*, 2005-12-20. I regleringsbrevet för år 2005 angavs det att Skogsstyrelsen ”fortlöpande [skall] följa upp och redovisa skogsägarnas avsättningar av skogsmark samt deras bidrag till måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1”.

²⁷ Skogsstyrelsen, *Principiell aktivitetsplan FA*, PM, 2006-01-13.

²⁸ Skogsstyrelsen, *Principiell aktivitetsplan FA*, PM, 2006-01-13.

bolagens marker. Metoden skulle, enligt bolagen, också ha svårt att beakta bolagens förutsättningar att modellera med sina naturvärdesbestånd i ett landskapsperspektiv.

Principiell överenskommelse

I slutet av maj 2006 träffades en principiell överenskommelse mellan Skogsstyrelsen och de större skogsbolagen²⁹ (exklusive Sveaskog där en överenskommelse om arbetets genomförande redan fanns) om hur det fortsatta uppföljningsarbetet ska bedrivas. Uppgårelsen innebär sammanfattningsvis att bolagen, i samråd med Skogsstyrelsen, sammanställer statistik över avsättningarnas areal och skogliga egenskaper. Statistiken bygger på ett lottat urval av bolagens frivilliga avsättningar och företagen förser Skogsstyrelsen med kartmateriel m.m. för utlottade objekt. Företagen har således kännedom om utlottade objekt för att möjliggöra egna värderingar och omdömen. Det innebär att Skogsstyrelsens endast får tillgång till uppgifter om de områden som väljs ut. Myndighetens förhoppningar om att kunna göra egna urval och uppföljningar av bolagens avsättningar blir därmed inte möjliga att realisera.

Under sommaren 2006 genomförde Skogsstyrelsen en pilotstudie på ett begränsat objektsurval. Pilotstudien ligger i sin tur till grund för gemensamma diskussioner mellan bolagen och myndigheten om utfallets relevans och fältmetodens funktionalitet. Skogsstyrelsen genomför därefter på egen hand resterande fältbesök och värderingar. Avsättningarnas varaktighet studeras genom ett motsvarande upplägg efter fyra år, där kvantitet och kvalitet sammanställs. Detta görs emellertid på ett nytt urval av objekt.

15.11.3 Frivilliga avsättningar i Västra Götaland

I oktober 2005 presenterade Skogsstyrelsen en studie kring frivilliga avsättningar i Västra Götalands län. De avsättningar som hade analyserats var bestånd som hade givits målklass NO (Naturvårdsmål–Orört) och NS (Naturvårdsmål–Skötsel) i Gröna skogsbruksplaner upprättade av Sydved, Södra skogsägarna och dåvarande Skogsvårdsstyrelsen i Västra Götaland.

²⁹ SCA, Holmen och Bergvik Skog.

Studien visade bl.a. att avdelningar med målklassen NO var överrepresenterad på torra, fuktiga och blöta marker i jämförelse med avdelningar med vanlig produktionsskog.³⁰ Vidare var de frivilliga avsättningarna överrepresenterade på ståndorter med lägst bonitet, i synnerhet på de avdelningar som hade givits målklassen NO. En annan slutsats var att de frivilliga avsättningarnas kvalitet och långsiktighet indikerade att omkring 60 % av avsättningarna består av skyddsvärd skog och att omkring 75 % av de avsatta områdena hade sparats långsiktigt.

Lågproducerande mark avsatt

I rapportens diskussionsavsnitt konstaterades bl.a. att förutsättningarna för en hög biologisk mångfald är större på marker med hög bonitet. Mot den bakgrunden är det, enligt rapportförfattaren, ”nedslående att konstatera att de frivilliga avsättningarna är överrepresenterade på de sämsta ståndorterna och nästan saknas helt på de bästa. Särskilt tydligt är detta för frivilliga avsättningar med målklass NO.”

Rapportförfattaren anser vidare att en tolkning ”som är svår att undvika”, är att en del icke produktiv skogsmark ges ett högre ståndortsindex än det korrekta för att man på en enskild fastighet ska få ihop nödvändiga 5 % frivilligt avsatt mark. Skälet till detta skulle vara att planen ”på pappret” då uppfyller certifieringskraven. Ett liknande resonemang kan, enligt rapportförfattaren, förmodligen även föras för trädbärande hagmarker. Planläggaren får lätt acceptans för avsättning av denna marktyp hos markägaren, då den ekonomiska uppoffringen är mycket begränsad. Det blir, enligt rapportförfattaren, även en bättre ekonomisk affär för markägaren att avsätta mark med ett lägre ståndortsindex.

I rapporten konstaterades det också att resultatet, i likhet med andra studier, indikerar att det i många fall inte är de mest skyddsvärda områdena som avsätts som frivilliga avsättningar.

³⁰ Avser skog som har fått målklassen PG, dvs. Produktionsmål – generell naturhänsyn.

15.11.4 Skogsstyrelsens nationella rapport om frivilliga avsättningar 2005

I februari 2006 presenterade Skogsstyrelsen preliminära resultat av den pågående uppföljningen av frivilliga avsättningar i småskogsbruket.³¹ Resultaten indikerade att den positiva trenden i avsatta arealer på småskogsbrukets marker kan vara bruten. Den påvisade minskningen är, enligt rapporten, särskilt intressant med tanke på de insatser som regelmässigt görs för naturvården. Såväl arealen certifierade skogsfastigheter, som arealen gröna skogsbruksplaner har ökat, vilket, enligt rapporten, har skapat förväntningar på en större total areal än det man visat vid tidigare uppföljningar.

Inga frivilliga avsättningar?

Enligt Skogsstyrelsen är ett förvånande resultat att en tredjedel av de markägare som säger sig vara certifierade inte uppger några frivilliga avsättningar. Detta trots att en certifierad markägare har slutit ett avtal med certifieringsorganen om att avsätta minst 5 % av skogsmarken på brukningsenheten.

Skogsstyrelsen konstaterar att resultatet i sig kan vara korrekt, men det kan också vara så att markägaren har missuppfattat frågeställningen och tolkat begreppet frivilliga avsättningar som arealer *utöver* det som har avsatts inom ramen för certifieringen. Följden kan då ha blivit att han/hon har svarat nej på frågan om de har några frivilliga avsättningar.

Stora markägare mer medvetna

Liksom tidigare uppföljningar visar även uppföljningen avseende 2005 års avsättningar en positiv korrelation mellan brukningsenhetens storlek och sannolikheten att ha gjort avsättningar. Skogsstyrelsens tolkning är att större markägare generellt sett är mer medvetna skogsägare. I synnerhet gäller det från ett ekonomiskt perspektiv där ett rationellt brukande oftast förutsätter en skogsbruksplan över fastigheten. Med skogsbruksplaner följer också att hänsynsområden och eventuella frivilliga avsättningar pekas ut på fastigheten.

³¹ Skogsstyrelsen, analysenheten, *Redovisning av frivilliga avsättningar 2005*, 2006-02-01.

Skogsstyrelsen konstaterar att om slutsatsen är att kunskapen eller inställningen till avsättningarna har förändrats kan det vara viktigt med förbättrad information och ökad kommunikation mellan de centrala instanserna och enskilda markägare. Det är, enligt Skogsstyrelsen, också viktigt att genom opartiska uppföljningar höja tilltron till de avsättningar som görs, så att detta viktiga skogspolitiska verktyg inte stupar på bristande tillämpning. Skogsstyrelsen kommer därför att under de närmaste åren löpande utvärdera avsättningarnas areal, innehåll och varaktighet.

15.11.5 Studie av varaktigheten

Skogsstyrelsen har genomfört en uppföljning av vad som har hänt med de frivilliga avsättningar som angavs i den enkätundersökning som genomfördes inom ramen för SUS 2001. Resultaten är ännu ej fullständigt analyserade men preliminära bedömningar tyder på att mellan 0,5 och 1 % av den areal som då angavs som en frivillig avsättning har avverkats.³² Vidare verkar cirka 1,5 % av den areal som registrerades som frivilligt avsatt ha skyddats formellt sedan SUS-studien genomfördes. De slutgiltiga resultaten kommer att redovisas i en rapport under hösten 2006.

15.12 Storskogsbrukets syn på frivilliga avsättningar

I december 2005 presenterade Skogsindustrierna en rapport om effekter på avverkningsmöjligheter m.m. av formellt skydd av skog och frivilligt avsatt mark.³³ I rapporten slås det fast att det finns ett stort behov av att öka kunskaperna om såväl omfattningen av och innehållet i de frivilliga avsättningarna. Vidare framgår det av rapporten att storskogsbrukets frivilliga avsättningar överstiger minimikraven enligt FSC-standarden. Flera företag, särskilt Sveaskog, anges ligga över miniminivån.³⁴

³² Uppgifter från Per-Olof Ståhl, Skogsstyrelsen i augusti 2006.

³³ Skogsindustrierna, *Reservat och frivilliga avsättningar – Effekterna på avverkningsmöjligheterna av arbetet med formellt skydd av skog.*

³⁴ Enligt Sveaskogs miljöpolicy ska naturvärden prioriteras på totalt 20 % av företagets produktiva skogsmark. Om man reducerar för hyggeshänsynen (cirka 8 %) och i dag formellt skyddade arealer (1 %), så beräknas 11 % av arealen att bli frivilligt avsatt inom Sveaskogs innehav.

15.12.1 "Delmål 1 överträffas med god marginal"

I rapporten betonas också att storskogsbrukets frivilliga avsättningar inte är statiska, utan förändras över tiden. Ett av de viktigaste skälen till detta anges vara att nya skyddsvärda områden kontinuerligt identifieras i samband med den detaljplanering som bolagen genomför före avverkningar. När nya hänsynsområden upptäcks finns det, enligt Skogsindustriernas rapport, ett underlag för att återföra tidigare frivilligt avsatta områden till produktionen. Den bedömning som görs i rapporten är dock att areal som återförs till produktion sannolikt ändå kommer att understiga arealen nyupptäckta områden, vilket leder till en successiv ökning av den registrerade arealen frivilligt avsatt skogsmark. Sammantaget bedöms den frivilligt avsatta arealen³⁵ enbart på storskogsbrukets marker komma att uppgå till 900 000 ha. Delmål 1 i Levande skogar, som är 500 000 ha frivilligt avsatta områden för alla markägarkategorier, skulle i kvantitativa mått därmed överträffas med mycket god marginal.

Utöver detta tillkommer marker där förstärkt hänsyn eller speciella brukningsmetoder tillämpas vilket, enligt Skogsindustriernas rapport, i hög grad kommer att bidra till att fylla det långsiktiga behovet av restaurering. Omfattningen av dessa arealer på storskogsbrukets marker beräknas i rapporten till minst 450 000 ha.

Enligt rapporten kommer dessutom även betydande arealer att skötas på ett sätt som är förenligt med kraven på restaurering enligt det långsiktiga behovet. Totalt bedöms minst 2,3 miljoner ha att skötas på ett sådant sätt, varav 1,35 miljoner ha inom storskogsbruket och 0,95 miljoner ha inom småskogsbruket.

Den sammantagna bedömningen i rapporten var att den stora och snabba ökningen av frivilligt avsatta skogsmarker gör att såväl delmålet för långsiktigt skydd av skogsmark 2010 som miljövårdsberedningens bedömning av det långsiktiga skyddsbehovet kommer att överträffas.

³⁵ Den areal som har fått målklass NO eller NS.

15.12.2 Överlappning mellan reservat och frivilliga avsättningar

En annan ståndpunkt som storskogsbrukets företrädare brukar hävda handlar om det man betecknar graden av överlappning mellan nya formellt skyddade områden och de frivilliga avsättningarna. Skogsindustrierna förväntar sig mer eller mindre fullständig överlappning mellan förslag på nya reservat och redan gjorda frivilliga avsättningar. Miljörörelsen och myndighetsaktörer som arbetar med områdesskydd, har ofta en annan uppfattning i "överlappningsfrågan". De kan exempelvis hysa tvivel på de frivilliga avsättningarnas natur- och bevarandevärden och därför uppfatta andra icke frivilligt avsatta områden som mer värda att skydda formellt. Vidare kan ett frivilligt avsatt område anses ha ett visst skydd och att det därför är mer motiverat att skydda andra områden formellt. Det framgår exempelvis av den nationella strategin för formellt skydd av skogsmark att myndigheterna inte i första hand ska föreslå formellt skydd av områden som samtidigt kan avsättas på frivillig väg.

I Skogsindustriernas rapport gjordes bedömningen att med i snitt 50 % överlappning för nya reservat kommer ytterligare 125 000 ha avverkningsmogen skog att undantas från brukande utöver vad som annars på frivillig väg kommer att undantas.

15.12.3 Stora ekonomiska konsekvenser

En annan slutsats var att nuvarande inriktning på arbetet med formellt skydd av skog leder till en minskning av avverkningspotentialen i landet med 750 000 m³sk per år jämfört med beräkningar i Skogsstyrelsens konsekvensanalys SKA03. Detta motsvarar, enligt Skogsindustriernas bedömning, minskade exportinkomster på motsvarande 750 miljoner kronor per år eller ett bortfall på 700 årsverken sammanlagt i skogsbruket och skogsindustrin.

15.13 Mer "formaliserad frivillighet"

Av det som har redovisats ovan har det framgått att kunskaperna om de frivilliga avsättningarna hos myndigheterna är begränsade vilket i sin tur delvis sammanhänger med att många av dessa områden inte är dokumenterade.

År 1999 genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en effektivitetsrevision av SVO:s arbete med att jämställa skogspolitikens miljömål med produktionsmålet.³⁶ Inom ramen för detta arbete berördes även de frivilliga avsättningarna. RRV framhöll att ett sätt att befästa skogsägarnas frivilliga avsättningar är att i högre grad arbeta med naturvårdsavtal. RRV ansåg också att de gröna skogsbruksplaner som SVO tar fram på uppdrag är ett sätt att ge frivilligheten "en organiserad form". Dessa planer hade också pekats ut av flera skogsvårdsstyrelsedistrikt som ett centralt instrument för att befästa antalet frivilliga avsättningar inom privatskogsbruket.

³⁶ Riksrevisionsverket, *SVO:s arbete med att jämställa miljömålet med produktionsmålet*, RRV:s rapport 1999:31.

16 Kulturmiljövärden i skogen

16.1 Direktiven

Av Skogsutredningens direktiv framgår det att skogen och skogsnäringen ska vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar. Vidare anges det att många kulturmiljövårdsfrågor bara kan hanteras genom förändring och utveckling inom de olika sektorerna. I direktiven slås det vidare fast att utredaren ska lämna förslag till hur lämpliga verktyg kan utvecklas, i syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av olika kulturmiljömål som rör skogen. Den del av direktiven som gäller skötsel av kulturmiljövärden behandlas i kapitel 17.

16.2 Kulturella värden i skogslandskapet

Den svenska skogen har brukats på olika sätt i århundraden. Våra svenska skogar gömmer åtskilliga spår efter våra forna förfäders liv och död. Ålderdomliga tecken efter boningar samsas med stenåldersgravar och mer sentida lämningar efter de senaste seklers industriella utveckling. Av de forn- och kulturlämningar som har registrerats i Riksantikvarieämbetets (RAÄ) fornminnesregister ligger cirka tre fjärdedelar på skogsmark. Nya lämningar tillkommer dessutom fortlöpande till följd inventeringar.

I samband med Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001) gjorde RAÄ bedömningen att 125 000 ha skogsmark berörs av fornminnen. Därtill kommer betydande arealer för övriga kulturminnen. Sammantaget bedömdes drygt 1 % av den produktiva skogsmarken vara berörd, om än med stor variation i koncentrationen mellan vissa bygder och fastigheter. I län och regioner med anknytning till bergsbruk och långvarigt skogsbruk är exempelvis flottningslämningar, kolbottnar, tjärdalar och gruvhål mycket rikligt förekommande. Andra

lämningar som förekommer över hela riket är exempelvis torp-, fäbod- och andra bebyggelselämningar samt röjningsrösen och odlingsrösen från yngre tid.

Skogen hyser även djur- och växtarter som är beroende av biotoper som inte skulle ha utvecklats utan människans påverkan i äldre tid. Detta s.k. biologiska kulturarv i form av exempelvis skogsbeten och slättermarker hyser ofta betydande kulturmiljövärden och stor biologisk mångfald. I skogens finns också ett rikt immateriellt kulturarv. Med detta åsyftas bl.a. de sägner, traditioner och ortnamn som är knutna till olika områden och objekt.

16.3 Kulturmiljö i skogspolitiken – en kort historik

Kulturmiljöfrågorna har haft en förhållandevis kort historia inom skogspolitiken ram. Fram till början av 1990-talet omnämndes kulturmiljövärden endast i föreskrifterna och de allmänna råden till Skogsvårdslagen (SVL). Från och med den 1 juli 1991 inkluderades sådana bestämmelser dock i den dåvarande hänsynsparagrafen (21 § SVL).

Vid införandet av den nya skogspolitiken från och med 1994 gavs miljömålet större vikt än tidigare. I målet slås det fast att skogens kulturmiljövärden ska värnas. Noterbart här är att regeringen i propositionen konstaterade att den skogspolitiska kommittén inte hade behandlat kulturmiljöfrågorna närmare i sitt betänkande.¹ Regeringen framhöll att kulturmiljöfrågorna sedan några år kommer till uttryck i skogsvårdslagstiftningen och ansåg att kommitténs utgångspunkter för formuleringen av skogspolitikens miljömål därför behövde kompletteras i det avseendet. Regeringen konstaterade att skogen och skogsmarken rymmer många kulturhistoriska värden som det måste tas hänsyn till vid skogens brukande. Regeringen betonade att skador på kulturmiljön ska undvikas så vitt det är möjligt.

Kulturmiljövårdens ökade status inom skogspolitiken i kombination med otillräckliga kunskaper bland många skogsägare och myndighetspersoner på detta område bidrog till att dåvarande Skogsvårdsorganisationen (SVO) gjorde flera satsningar på kulturmiljöfrågorna under 1990-talet, däribland kampanjen ”Kulturmiljövård i Skogen” och projektet ”Skog och Historia”.

¹ Prop. 1992/93:226.

16.4 Kulturmiljöfrågor i sektorsmålen

16.4.1 Sektorsmålen långsiktiga målbild

Som har redovisats i kapitel fyra beslutade Skogsstyrelsen våren 2005 om ett antal s.k. sektorsmål för skogssektorn som ska vara uppnådda senast år 2010. Till grund för arbetet låg det man betecknade som en långsiktig målbild. I målbilden slogs det bl.a. fast att värdefulla kulturminnen och kulturmiljöer bevaras och synliggörs.

16.4.2 Kortsiktiga mål

Den långsiktiga målbilden låg sedermera till grund för ett antal kortsiktiga mål. Ett av dessa var att skogsmarken ska brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.² Målet är identiskt med delmål 3 i Levande skogar. Som en del av Levande skogars s.k. generationsmål anges för övrigt att kulturminnen och kulturmiljöer värnas.

Noterbart i sammanhanget är att man inte lyckades enas om ett mål för skötsel av vissa biotoper. Det gäller exempelvis skogar som behöver särskild skötsel för att vidmakthålla kulturella värden. Bl.a. konstaterades det att det biologiska kulturarv som formats under sekler av mänskligt brukande är hotat p.g.a. ändrad markanvändning.

16.5 Lagstiftningen och kulturmiljö i skogen

16.5.1 Lagen om kulturminnen

Lagen om kulturminnen (populärt kallad kulturminneslagen eller KML) ger bl.a. skydd åt fasta fornlämningar. Fasta fornlämningar är i lagen uppräknade lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna.³ Skyddet för fornlämningarna gäller oavsett om de är utmärkta på kartor eller är kända på annat sätt.

² I de sektorsmål som gällde mellan 1998 och 2003 var det kortsiktiga målet att fasta fornlämningar bevaras i oskadat skick och att övriga kulturmiljöer vårdas så att full hänsyn tas på huvuddelen av arealen.

³ Skogsstyrelsen, *Skogspolitiken i dag - en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket* (SUS 2001, rapport 8B, 2001).

Till en fast fornlämning hör dessutom ett så stort område på marken som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Kulturminneslagen stadgar att det är förbjudet att utan tillstånd av länsstyrelsen rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning (2 kap. 6 §). Om en fornlämning påträffas under arbetet, ska detta omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs. Ingen ersättning utgår för det intrång i markanvändningen som en fast fornlämning kan förorsaka.

Länsstyrelsen svarar för är tillsynen kulturminneslagen och får en kopia av de avverkningsanmälningar som berör en känd fornlämning. I princip är alla skogliga åtgärder som innebär markingrepp inom ett fornlämningsområde tillståndspliktiga enligt KML. Föryngringsavverkning, röjning, gallring och uttransport av virke får dock utföras utan tillstånd, så länge åtgärden inte innebär skada, övertäckning eller annan förbjuden verksamhet enligt 2 kap. 6 § KML.

Länsstyrelsen kan i samband med beslut om tillstånd ange villkor för vilka åtgärder som får respektive inte får utföras inom fornlämningsområdet. Ett sådant villkor kan exempelvis vara att skogsbruk endast får ske med särskilda, anpassade metoder. Ofta handlar det om vilka markberedningsmetoder som får användas.

Sammantaget kan man säga att de fasta fornlämningarna åtnjuter ett mycket starkt lagskydd där länsstyrelsen i princip kan förbjuda alla åtgärder som man bedömer kan leda till att lämningen kan komma att skadas. Å andra sidan framgår det även av KML att skogsbruk ska kunna bedrivas i områden med fornlämningar, under förutsättning att fornlämningarna inte skadas. Länsstyrelsen kräver exempelvis ofta att markberedning eller körning med maskiner sker på ett sådant sätt att fornlämningar inte skadas.

RAÄ:s allmänna råd till kulturminneslagen

RAÄ har tagit fram allmänna råd till 2 kap. KML. De allmänna råden visar hur man bör förfara då fasta fornlämningar berörs av skogsbruket. Vidare behandlas de särskilda samrådsformer som ger länsstyrelsen möjligheter att bevaka fornlämningsvårdens intressen i skogen.

I de allmänna råden anges det att skogsbrukaren är skyldig att ta reda på om en skogsbruksåtgärd berör en fornlämning. I ett sådant fall ska han också samråda med länsstyrelsen. Det anges också att länsstyrelsen bör ta initiativ till en granskning av hur de föryngningsåtgärder i form av markberedning m.m. som följer på avverkningen ska utföras. Skogsbrukaren informeras om att en granskning kan komma att leda fram till att länsstyrelsen ger tillstånd till skogsbruksåtgärder inom fornlämningsområdet med vissa villkor. Det anges också att länsstyrelsen inför föryngningsåtgärder gemensamt med skogsägaren bör gå igenom förutsättningarna för markberedning utan skadeverkningar.

Enligt uppgift från RAA pågår ett arbete med att komplettera de allmänna råden. Det gäller bl.a. beträffande vidsträckt fornlämningar, vanligen s.k. fornåkrar och röjningsröseområden.⁴

16.5.2 Skogsvårdslagen och kulturmiljöerna

Enligt 14 § skogsvårdslagen (SVL) ska markägaren i samband med avverkningsanmälan redovisa vilka kulturmiljöer som finns inom avverkningsområdet samt den natur- och kulturmiljöhänsyn som planeras.

Hänsynsreglerna i 30 § skogsvårdslagen

För kulturlämningar i skogsmark som inte omfattas av kulturminneslagens bestämmelser gäller SVL:s hänsynsregler (30 §) med tillhörande föreskrifter. Skogsstyrelsen har i föreskrifter till lagen angivit att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas i och invid värdefulla kulturmiljöer i skogen. Vad som avses med sådana miljöer exemplifieras i allmänna råd. Kulturlämningarnas skydd begränsas dock av intrångsbegränsningen, i och med att föreskrifter inte får meddelas som avsevärt försvårar markanvändningen. Med stöd av SVL kan den skogliga myndigheten dock förbjuda avverkning i fjällnära skog om den bedöms vara oförenlig med intressen av väsentlig betydelse för bl.a. kulturmiljövården.

⁴ Länsstyrelsernas tillämpning av kulturminneslagens bestämmelser på s.k. fornåkrar har inneburit vissa problem för skogsbruket i en del län. En justering av de allmänna råden kan leda till en mer enhetlig tillämpning.

Kulturlämningar har sällan särskilt en stor areell yttäckning. Till skillnad från fornlämningar omges kulturlämningar inte heller av ett rättsligt reglerat område (jfr fornlämningsområde ovan) vilket gör att skogsbruk vanligen kan ske utan större inskränkningar.

Ett problem som brukar tas upp i samband med 30 § SVL är de prioriteringar som ofta måste göras av vilken hänsyn som ska tas. Föreskrifterna till bestämmelsen säger att "Om det inte är möjligt att inom ramen för intrångsbegränsning ta all den hänsyn som föreskrifterna kräver, skall hänsyn i första hand tas till de arter som enligt Naturvårdsverkets beslut den 10 maj 2000 är rödlistade." Detta kan leda till att hänsyn till naturvårdens intressen prioriteras före kulturvårdsintressena.

16.5.3 Miljöbalken

Det biologiska kulturarvet kan även skyddas med stöd av miljöbalken. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken måste skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd till skogsvårdsstyrelsen. Byggande av skogsbilväg omfattas vanligen av denna skyldighet.

16.6 Skogsvårdsorganisationen och kulturmiljöfrågor

16.7 Rådgivning

Skogsstyrelsens viktigaste medel för att nå de skogspolitiska målen är olika former av rådgivning. Kulturmiljövårdsintressen berörs på olika sätt i denna rådgivning.

För att rådgivningen ska ha avsedd effekt krävs dock att personalen har tillräckliga kunskaper kring här aktuella frågor. I SUS 2001 angavs det att en tredjedel av personalen vid dåvarande SVO helt saknade utbildning i kulturmiljöfrågor. Vidare konstaterades det att en tredjedel av myndighetens personal kommer att gå i pension inom mindre än tio år. Detta pekade sammantaget på ett starkt ökat behov av utbildning inom dessa frågor.

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen i augusti 2006 har utbildningsnivån emellertid förbättrats väsentligt på detta område sedan 2001. Skogsstyrelsen pekar på vissa regionala skillnader där en del regioner har utbildat större delen av sin fältpersonal. Utbildningsarbetet kommer att fortsätta men i och med den pågående om-

organisationen av den skogliga myndigheten är det, enligt Skogsstyrelsen ännu inte klart hur det kommer att läggas upp.

16.7.1 Tillsyn enligt SVL

Skogsstyrelsens tillsyn innebär bl.a. att myndigheten skickar kopior på avverkningsanmälningar till länsstyrelsen i de fall kända fornlämningar berörs. Skogsstyrelsen kan också i enlighet med vad som beskrivs närmare i detta betänkandes kapitel 23 om myndighetens tillsyn meddela lagråd, förelägganden och förbud för att erforderlig hänsyn enligt 30 § SVL ska tas till kulturlämningar.

Som underlag för denna tillsyn använder Skogsstyrelsen bl.a. Riksantikvarieämbetets digitala version av fornminnesregistret (se nedan) i sitt interna ärendehanteringssystem Kotten. Man har även tillgång till digital information från de inventeringar som har gjorts inom ramen för det nedan nämnda projektet Skog och historia. Skogsstyrelsen anser att tillgången på digital information kring forn- och kulturlämningar är betydligt bättre än för några år sedan.

16.7.2 Kampanjen Kulturmiljövård i skogen

Under åren 1993–1995 genomförde dåvarande Skogsvårdsorganisationen (SVO) utbildningskampanjen Kulturmiljövård i skogen. Syfte med kampanjen var att öka kunskaperna om och förståelsen för kulturminnen i skogen och därmed åstadkomma ett ökat hänsynstagande verksamma i skogsbruket. Skogsstyrelsens bedömning var i SUS 2001 att kampanjen hade en positiv inverkan på kunskapsläget och förståelsen för vikten av att skydda och vårda det gemensamma kulturarvet.⁵

16.7.3 Skog och historia

Skogsvårdsorganisationen har i samarbete med kulturmiljövårdens myndigheter drivit projektet Skog och historia. Detta har omfattat inventeringar av kulturmiljövården på skogsmark i vissa regioner. Huvudsyftet har varit att skapa ett bättre kunskapsunderlag för skydd av kulturlämningar på skogsmark då skador på dessa inte

⁵ Skogsstyrelsen, *Fornlämningar och kulturmiljöer i skogsmark* (SUS 2001, rapport 8E, 2001).

sällan beror på att lämningarna inte är kända av skogsbrukets aktörer. En annan viktig del i projektet har varit att utveckla kompetensen på kulturmiljöområdet bland såväl verksamma inom skogen som lokalbefolkning och andra intressenter. Så kallade Gröna jobb inom arbetsmarknadspolitiken har varit en viktig finansieringskälla för Skog och historia. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har cirka 20 % av skogsmarksarealen (inklusive impediment) inventerats inom ramen för projektet.

Riksantikvarieämbete konstaterar att det inom Skog och historia har gjorts betydande insatser för att föra ut information om skogens kulturarv. Det som enligt RAÄ däremot inte fungerar helt tillfredsställande är arbetet med kvalitetssäkringen av resultaten. Enligt RAÄ beror detta främst på bristande tillgång på resurser.⁶

16.7.4 NOKÅS

Skogsstyrelsen kan lämna bidrag till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder som går utöver SVL:s krav, s.k. NOKÅS-stöd. Bidrag lämnas t.ex. till restaurering av kulturmiljöer som skogsbeten, kolarkojor, tjärdalar och till områden med hamlade och frihuggna lövträd. I Skogsstyrelsen årsredovisning för år 2005 konstateras det dock att kulturmiljövårdsåtgärderna är underrepresenterade bland dem som har fått stöd.⁷ Beviljade NOKÅS-bidrag uppgick 2005 till cirka 9,1 miljoner kronor. Av dessa gick cirka en femtedel till kulturmiljövårdsåtgärder.

16.7.5 Projektet Kontinuitetsskogsbruk

I regeringens skrivelse om skogspolitiken konstateras det att alternativ till kalhyggesföryngringar kan vara aktuellt t.ex. i områden där man har skäl att behålla ett kontinuerligt trädskikt. Det kan, enligt skrivelsen, bl.a. gälla områden där man av kulturmiljöskäl vill bevara en kontinuitet i landskapsbilden.

I sammanhanget kan nämnas att Skogsstyrelsen fr.o.m. 2005 på regeringens uppdrag driver det treåriga projektet Kontinuitetsskogar och kontinuitetsskogsbruk. Inom projektet ska det bl.a. utarbetas metoder för bruk och skötsel som syftar till att bibehålla

⁶ Uppgift från Leif Gren, Riksantikvarieämbetet, 2006-08-17

⁷ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2005*.

särskilda värden i dessa skogar. En slutlig rapport ska lämnas senast den 31 december 2007.

16.7.6 Gröna skogsbruksplaner

Skogsstyrelsen tar på uppdrag fram s.k. gröna skogsbruksplaner. Dessa planer kan bidra till att skogsbruksåtgärder anpassas och skötseln sker ur ett kulturhistoriskt perspektiv. I planerna registreras bl.a. kulturmiljöer och fornlämningar. På detta sätt får markägaren kännedom om var lämningarna finns och vilken kulturmiljöhänsyn som bör tas.

16.7.7 Inventeringar

I Skogsstyrelsens årliga s.k. polytaxinventering inventeras bl.a. vilken hänsyn som har tagits till kulturmiljöerna i samband med föryngringsavverkning.

De resultat som presenterades i juni 2006 visade att den positiva trenden i förbättrad natur- och kulturmiljöhänsyn som Skogsstyrelsen hade funnit under 1990-talet har avstannat. Sedan 2000 fram till 2003 kan ingen positiv trend skönjas.⁸ Cirka 24 % av avverkningarna når inte upp till lagens krav. I vilken utsträckning hänsyn har tagits till kulturmiljövärden är en av de variabler som ligger till grund för sammanvägda bedömningen.

16.8 Riksantikvarieämbetets insatser för kulturmiljöfrågor i skogen

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är central förvaltningsmyndighet för kulturmiljön. I den egenskapen ska man samverka med andra, däribland med den skogliga myndigheten och med andra aktörer inom skogssektorn. RAÄ är representerat i Skogsstyrelsens nationella sektorsråd och deltar i arbetet med att följa upp miljö kvalitetsmålet Levande skogar. RAÄ vägleder också länsstyrelserna i deras tillämpning av Kulturminneslagen på skogsmark.

⁸ Skogsstyrelsen, *Natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering (R1), 1999-2004*, Promemoria, 2006-06-15.

RAÄ har en viktig uppgift när det gäller att tillhandahålla kunskapsunderlag kring forn- och kulturlämningar. En betydelsefull källa för detta ändamål är RAÄ:s fornminnesregister. I detta register finns det beskrivningar och lägesbestämningar av samtliga de forn- och kulturlämningar som fornminnesinventeringen har registrerat.

En digital version av fornminnesregistret (FMIS) finns sedan januari 2006 för hela landet. FMIS uppdateras kontinuerligt med ny information om befintliga lämningar och nya fynd utifrån resultat av inventeringar, utredningar och undersökningar.⁹ FMIS sökkapplikation har drygt 2000 användare, bl.a. på länsstyrelser, regionala museer, kommuner, Skogsstyrelsen, skogsbolag, elbolag, företag och organisationer.

En publik tjänst som ska ge fornminnesinformation över Internet (FMIS Fornsök) kommer enligt planerna att tas i drift under hösten 2006.

16.9 Nås målen för kulturmiljövården i skogen?

I Skogsvårdsorganisationens (SVO:s) uppföljning av skogspolitiken (SUS 2001) konstaterades det att fornlämningar fortfarande skadas vid skogbruk och att nödvändig skötsel av kulturbetingade biotoper endast förekommer i begränsad omfattning.¹⁰ Den sammanfattande bedömningen var att den hänsyn till natur- och kulturmiljön som har tagits under 1990-talet har varit otillräcklig men att flera faktorer pekar på tydliga förbättringar.

I regeringens skrivelse om skogspolitiken konstaterades det att flera rapporter under de senaste decennierna har angivit att fornlämningar och kulturlämningar skadas i samband med skogbruk. En undersökning gjord av RAÄ visade att de flesta skadorna uppstår vid markberedning.¹¹ Regeringen betonade att utvecklingen behöver följas och att skadefrekvensen måste utvärderas kontinuerligt.

⁹ Antalet registerposter i registret uppgår till drygt 380 000. Antalet enskilda objekt är betydligt flera, eftersom varje post ofta innehåller beskrivningar av flera objekt.

¹⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001*, meddelande 1/2002.

¹¹ Skr. 2003/04:39.

16.9.1 Uppföljning av Levande skogar delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden

I kapitel fyra har uppfyllelsen av Levande skogars delmål redovisats. I den senaste utvärderingen från Miljömålsrådet anges det att skadenivån fortfarande är hög för kända forn- och kulturlämningar.¹²

16.10 Varför nås inte målen?

De huvudförklaringar som brukar ges till att målet inte nås är att kunskaperna om forn- och kulturlämningarnas förekomst i skogsmark är begränsad. Många lämningar är okända för både markägare och myndigheter. I regeringens skrivelse om skogspolitiken ansågs det inte vara realistiskt att tro att skador på skogens kulturmiljövärden kommer att upphöra så länge skogsbruket inte har tillgång till lättåtkomligt kartmaterial som visar var forn- och kulturlämningar finns. Regeringens ansåg det därför vara nödvändigt att skogsbruket snarast får tillgång till ett sådant lättåtkomligt digitalt register för forn- och kulturlämningar i skogsmark.

Utöver ökade kunskaper bl.a. om lämningarnas lokalisering har Skogsstyrelsen i tidigare rapporter till Miljömålsrådets uppföljningar av Levande skogar pekat på flera ytterligare åtgärder som krävs för att delmålet ska nås. Bland dessa åtgärder märks bl.a. ett förbättrat samarbete mellan olika myndigheter liksom mellan myndigheter, skogsbrukare och övriga aktörer. Vidare ansåg myndigheten att det krävs en omfattande kompetenshöjning på bredd och djup hos den skogliga myndigheten liksom en ökad kunskap och förståelse hos skogsbrukets aktörer.

Skogsstyrelsen menade också att arbetet med att göra data från befintliga inventeringar lätt tillgängliga för markägare, entreprenörer och myndigheter måste påskyndas. Markberedningsmetoderna behöver, enligt Skogsstyrelsen, dessutom anpassas och utvecklas.

I den senaste miljömålspropositionen konstaterade regeringen att insatserna för bevarande och utveckling av skogens kulturella och sociala värden måste stärkas.¹³ Regeringen fann, i likhet med Skogsstyrelsen och Miljömålsrådet, att skogsbruket skadar forn-

¹² Miljömålsrådet, *Miljömålen på köpet – Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges 16 miljömål*, de Facto 2006.

¹³ Prop. 2004/05:150.

och kulturlämningar i alltför stor omfattning. Regeringen upprepade även uppfattningen att det saknas kännedom om var huvuddelen av lämningarna på skogsmark är belägna.

Regeringen framhöll också på nytt vikten av ökad kunskap bl.a. genom fortsatta inventeringar. Vidare betonades vikten av att den information som redan finns att tillgå om var olika kulturlämningar förekommer görs lättare tillgänglig och användbar för skogsbrukets olika aktörer. Enligt regeringen borde exempelvis information om kulturmiljövärden i skogen integreras i den information om skogliga förhållanden som Skogsstyrelsen ska tillhandahålla.

Miljömålsrådet konstaterar i sin senaste uppföljning av Levande skogar att det finns ett fortsatt behov av att utveckla skonsamma markberedningsmetoder, utbilda, informera berörda parter och inventera kulturlämningar i skogslandskapet.¹⁴ I nästan samtliga län pågår inventeringar av okända forn- och kulturlämningar genom ett samarbete med arbetsmarknadsmyndigheterna. Enligt Miljömålsrådet kommer inventeringarna dock inte att bli klara i tid för att skapa förutsättningar för att nå målet. Rådet pekade dock på att införandet av digital kartteknik och en förbättrad riktad rådgivning kan förbättra situationen avsevärt.

16.11 Stormen Gudrun och skogens kulturmiljöer

När stormen Gudrun drog fram över södra Sverige i januari 2005 innebar det besvärliga konsekvenser för kulturmiljövärden. Inom ramen för Skogsstyrelsens projekt Stormanalys gjordes en analys som visade att storm, upparbetning och utkörning med säkerhet har skadat forn- och kulturlämningar men att orsak och omfattning varierar mellan länen. Resultatet visade att av drygt 4 600 undersökta fornminnen hade nästan 40 % skadats.

En förklaring till de relativt stora skadorna var svårigheterna att vid upparbetning och uttransport veta vad som döljer sig under brötar med träd. Digitaliserad information om kulturlämningarna hade gjort det lättare att exempelvis undvika körskador på en mer eller mindre dold kulturlämning. Samtidigt förutsätter detta att lämningen i fråga är känd för myndigheterna, vilket alltså inte alltid är fallet.

¹⁴ Miljömålsrådet, *Miljömålen på köpet – Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges 16 miljömål*, de Facto 2006.

17 Skötsel av natur- och kulturmiljövärden i skogen

17.1 Direktiven

I Skogsutredningens direktiv slås det fast att nödvändig skötsel av kulturbetingade värden endast förekommer i begränsad omfattning. Utredaren redovisar en bedömning av kostnaderna för att sköta såväl natur- som kulturbetingade värden samt förslag till former för sådan skötsel.

17.2 Skogsutredningens uppdrag till Skogsstyrelsen

Skogsutredningen har låtit Skogsstyrelsen göra en bedömning av kostnaderna för att sköta natur- och kulturbetingade värden på skogsmark samt ta fram förslag till former för sådan skötsel. Skogsstyrelsen har redovisat uppdraget i form av tre promemorior vilka refereras sammanfattningsvis nedan.¹

17.3 Varför skötsel av natur- och kulturbetingade värden?

Miljökvalitetsmålet Levande skogar innebär i ett generationsperspektiv att skötselkrävande skogar med höga natur- och kulturmiljövärden vårdas så att värdena bevaras och förstärks. Detta mål kan härledas ur det faktum att många skogar med höga natur- och kulturvärden ofta har påverkats av naturliga störningar (t.ex. skogseld och översvämningar) som i huvudsak är satta ur spel liksom av historiska markanvändningsformer som i det närmaste har upphört.

¹ Skogsstyrelsen, *Skötsel av natur- och kulturmiljövärden – former och kostnader*, promemoria, 2006-05-15, Skogsstyrelsen, *Skötsel- och tillsynsarbetsorganisation - biotopskyddsområden, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar*, promemoria 2006-06-13 samt ett underlag om skötsel av kulturmiljövärden från Skogsstyrelsen till Skogsutredningen daterat 2006-03-08.

För att vidmakthålla natur- och kulturlandskapets processer, samt vårda de värden som har skapats av dessa störningar och brukningsformer, krävs därför aktiva skötselåtgärder. Vidare genomförs naturvårdande skötsel för att återskapa skogstyper och ekologiska strukturer som har försvunnit samt för att utveckla skogslandskap till att vara ekologiskt funktionella. Avverkning ur natur- eller kulturmiljövårdssynpunkt ska inte ha något ekonomiskt skogsbruksmotiv.

17.4 Skötsel för bevarande av natur- och kulturmiljövärden

Skogsstyrelsen har definierat sex grupper av skötselformer för att behålla och utveckla natur- och kulturvärden i skogen. Dessa skötselformer är:²

1. Ta bort gran/fri- och luckhuggning
2. Bränning
3. Tillskapande av död ved
4. Återställning av hydrologi
5. Omställning av träslag
6. Skötsel av agrara värden på skogsmark.

Skogsstyrelsen konstaterar att det saknas nationella sammanställningar över utförd skötsel eller skötselbehov. Myndigheten har därför baserat sina bedömningar av omfattning, behov och kostnader för skötsel på uppgifter från tjänstemän med kunskap på området. Myndigheten betonar att detta gör att bedömningarna måste tolkas med viss försiktighet.

² Till varje skötselform fanns sedan ett antal olika skötselåtgärder listade. Det kunde exempelvis handla om att ta bort gran, upphuggning av luckor, ringbarkning, dämning, plantering av lövträd, bete, slätter, hamling etc.

17.5 Skötsel av formellt skyddad skog

17.5.1 Naturreservat

Regleringar och organisation av skötseln av naturreservat

Enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd är länsstyrelsen eller kommunen förvaltare av naturreservat, kulturresevat, naturminne eller djur- och växtskyddsområde.³ I länsstyrelsens förvaltaransvar ingår att administrera förvaltningen, planera och genomföra de skötselåtgärder som framgår av fastställda skötselplaner samt följa upp effekterna av utförda åtgärder. Huvuddelen av skötseln i naturreservaten sker genom skötselavtal med brukare och entreprenörer.

Utförd skötsel i naturreservat och framtida behov

I skogar som avsatts som naturreservat för fri utveckling är den naturvårdsinriktade skötseln minimal. En resurskrävande åtgärd som förekommer i naturreservat på skogsmark är naturvårdsbränning. En stor del av skötselinsatserna görs på odlingsmarkerna i form av exempelvis ängsmarksslätter eller betesdrift på värdefulla naturbetesmarker och hagmarker.

Räknat från slutet av 1998 hade cirka 95 000 ha produktiv skogsmark köpts eller intrångsersatts för bildande av naturreservat vid utgången av år 2005. Av denna areal bedömdes cirka en tredjedel ha behov av naturvårdande skötsel i någon form. Skogsstyrelsen framhåller dock att bedömningen måste anses vara mycket osäker.

Under de senaste fem åren har naturvårdande skötselåtgärder inom naturreservat på skogsmark utförts på mellan 2 500 och 3 500 ha i landet. Skötselformen borttagning av gran/fri- och luckhuggning är den klart dominerande och har utförts på nästan halva den skötta arealen. Näst vanligast är skötselformen omställning av trädslag medan övriga skötselformer förekommer i mindre utsträckning.

När Levande skogar delmål 1 är uppnått kommer skötselbehovet vara 5–10 gånger större jämfört med de skötselåtgärder som genomförs på skogsmark i naturreservat i dag. Den relativa

³ Naturvårdsverket, *Organisation för förvaltning och skötsel av nationalparker och naturreservat*, promemoria, 2006-06-07. Enligt 21 § områdesskyddsförordningen kan dock länsstyrelsen (eller kommunen) överlåta förvaltningen till annan juridisk person eller markägare som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar.

fördelningen mellan de olika skötselformerna bedöms vara ungefär densamma som i dagsläget.

Skogsstyrelsen anger att det pågår ett arbete med att ta fram bevarandeplaner för Natura 2000-områden där bl.a. skötselbehovet kommer att studeras. När detta arbete är genomfört kommer kunskapen om skötselbehovet att ha ökat och bättre bedömningar om arealer kan göras.

17.5.2 Biotopskyddsområden och naturvårdsavtal

Regleringar och organisation av skötseln i biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen har det centrala ansvaret för de biotopskyddsområden som har beslutats av myndigheten i enlighet med 7 kap. 11 § miljöbalken. Skogsstyrelsen får besluta om att åtgärder som behövs för att vårda dessa områden vidtas. Innan naturvårdande skötselåtgärder vidtas i ett biotopskyddsområde ska markägaren underrättas.

Staten äger inte biotopskyddsområden men Skogsstyrelsen har ett förvaltningsansvar och ett ansvar för att nödvändig skötsel blir utförd. Skogsstyrelsens prioritering och planering av skötsel i biotopskyddsområden grundar sig huvudsakligen på rutinmässiga tillsynsbesök av beslutade biotopskyddsområden, då bl.a. områdets skötselbehov dokumenteras.

När en skötselåtgärd är aktuell, beskrivs de aktuella åtgärderna i ett skötselavtal. Skogsstyrelsen erbjuder i första hand markägaren att utföra skötselåtgärderna. Ett särskilt avtal träffas mellan staten och markägaren för markägarens eget arbete och ersättningen för detta. I de fall markägaren inte är intresserad av att utföra åtgärden eller anlita entreprenör upphandlar Skogsstyrelsen tjänsten och upprättar avtalet. När Skogsstyrelsen avsynat åtgärden betalas ersättningen för åtgärden ut.

Merparten av den skötsel som utförs inom biotopskyddsområden utförs i dag av entreprenörer utsedda av Skogsstyrelsen även om markägarna själva utför en betydande andel av skötselåtgärderna.

Regleringar och organisation av skötseln i områden som omfattas av naturvårdsavtal

När det gäller områden som omfattas av naturvårdsavtal är förvaltningsansvaret delat mellan markägaren och Skogsstyrelsen. Normalt innehåller ett naturvårdsavtal därför inte någon skyldighet för skogsägaren att vidta aktiva skötselåtgärder inom avtalsområdet. Skogsstyrelsen ikläder sig normalt inte heller någon sådan skyldighet i avtalet. Ofta har det i avtalet angivits att naturvärdena i avtalsområdet gynnas av en viss skötsel och att sådan därför uppmuntras. En sådan skötselanvisning är kompletterad med en skyldighet för skogsägaren att samråda med Skogsstyrelsen före utförandet. Normalt innehåller också ett naturvårdsavtal en punkt med följande lydelse: *”Skogsstyrelsen medges rätt att inom avtalsområdet och under avtalstiden skapa högstubbar av träd samt utföra annan naturvårdande skötsel”*.

Skogsstyrelsen anger att man har en positiv förväntan på att markägare som har ingått naturvårdsavtal också har en hög ambition att utföra den skötsel som är nödvändig för att bibehålla och utveckla naturvärdena i området. Samtidigt har Skogsstyrelsen som avtalspart ett intresse i att avtalets syfte uppnås.

Skogsstyrelsen anser att man bör vara ett föredöme för andra aktörer i skötselarbetet och att myndigheten, där så är lämpligt och i den omfattning som medel tillåter, planerar och genomför skötselåtgärder. Skogsstyrelsens prioritering och planering av skötsel i områden som omfattas av naturvårdsavtal grundar sig huvudsakligen på rutinmässiga kontrollbesök av ingångna avtal, där bl.a. skötselbehov dokumenterats.

När en skötselåtgärd är aktuell kontaktas markägaren, de aktuella skötselåtgärderna beskrivs och vid behov märks även åtgärderna ut i fält. I likhet med vad som gäller för biotopskyddsområden kan Skogsstyrelsen upphandla entreprenörer om markägaren inte själv vill svara för skötseln. Merparten av den skötsel som utförs inom områden som omfattas av naturvårdsavtal utförs idag av markägaren.

Utförd skötsel i biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal

Natur- och kulturvårdande skötselåtgärder har utförts på minst 180 ha inom biotopskyddsområden under den senaste treårsperioden. Liksom för naturreservaten har skötselformen ta bort gran/fri- och luckhuggning varit dominerande (cirka 80 %).⁴ Det samma gäller den skötsel som har genomförts på områden som omfattas av naturvårdsavtal. På de cirka 1 200 ha i denna kategori där det har utförts natur- och kulturvårdande skötsel har skötselåtgärden gran/fri- och luckhuggning utförts på cirka 90 %.⁵

Framtida behov av skötsel i biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal

I Skogsstyrelsens underlag görs en bedömning av skötselbehovet i biotopskydd och områden som omfattas av naturvårdsavtal. Uppskattningen har bl.a. baserats på antaganden om vilka skogstyper som kommer att vara representerade inom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal när delmål 1 i Levande skogar har uppnåtts. Vidare har behovet av de olika skötselformerna skattats tio år framåt från det år delmålsarealerna är nådda. Skogsstyrelsen betonar att skattningarna är grova och förenade med stor osäkerhet. Skattningen visar att det totala skötselbehovet för biotopskyddsområden uppgår till mellan 3 000 och 5 000 ha och till mellan 17 000 och 23 000 ha för områden som omfattas av naturvårdsavtal. I likhet med för naturreservaten är det främst skötselformen ta bort gran/fri- och luckhuggning som behövs. Denna åtgärd bedöms svara för ungefär hälften av det areella behovet i de båda skyddskategorierna.

Skogsstyrelsen noterar att naturvårdsavtal ofta används som skyddsform i skötselkrävande miljöer. Därmed blir skötselintensiteten högre i dessa, samtidigt som åtgärder för att utveckla natur- och kulturvärden är vanligare i dessa områden än i biotopskyddsområden.

⁴ Skötselformerna tillskapande av död ved och skötsel av agrara värden sammanfaller ofta med åtgärden ta bort gran/fri- och luckhuggning.

⁵ En betydande skötselinsats har även genomförts i nära anslutning till tecknandet av avtalet, dock inte inom själva avtalsperioden. Skötselinsatser utförda 1999–2005 bedöms uppgå till cirka 2 000–3 000 ha. Främst omfattar dessa insatser uthuggning av gran, fri- och luckhuggning. Även tillskapande av död ved samt bränning har varit relativt vanliga.

17.6 Skötsel av frivilligt avsatta områden

De s.k. frivilliga avsättningarna är områden som är avsatta av enskilda markägare eller skogsbolag men inte till följd av ett myndighetsbeslut eller avtal. Förvaltningsansvaret ligger därmed naturligt också på markägaren. Sektorns representanter har i intervjuer som Skogsstyrelsen gjort starkt poängterat att såväl avsättning som skötsel är frivillig och att detta ska respekteras. I betänkandets kapitel 15 om frivilliga avsättningar har det även framgått att de samlade kunskaperna om skogsbrukets frivilliga avsättningar i allmänhet är rätt begränsade. Det finns även en viss ovilja från många skogsägare att lämna ut uppgifter till myndigheter om frivilliga avsättningar. Detta har bidragit till svårigheter för Skogsstyrelsen att göra tillförlitliga skattningar av behovet av natur- och kulturvårdande skötsel i dessa områden.⁶

Skötseln inom frivilliga avsättningar sker främst i markägarens egen regi inom såväl storskogsbruket som småskogsbruket, även om en viss del upphandlas från entreprenörer. I undantagsfall har Skogsstyrelsen utfört skötselåtgärder inom frivilligt avsatta områden inom ramen för arbetsmarknadsåtgärden Gröna jobb. Det har då främst handlat om åtgärder inom ramen för åtgärdsprogrammet för vitryggig hackspett och dess livsmiljöer.

17.6.1 Storskogsbrukets frivilliga avsättningar

Storskogsbruket anger att man har avsatt drygt 600 000 ha på frivillig grund.⁷ Ungefär en fjärdedel av denna areal har storskogsbrukets företrädare ansett kräva någon form av naturvårdande skötsel. Den skötsel av detta slag som har genomförts på storskogsbrukets marker under de senaste fem åren har huvudsakligen varit naturvårdsbränning och borttagning av gran, samt olika former av luck-, plock- och frihuggningar.

⁶ Skogsstyrelsen har i underlaget utgått från en definition av frivilliga avsättningar som innebär att man åsyftar ett minst 0,5 ha stort område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt har fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljö och/eller sociala värde inte ska utföras. Området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling. Det har dock inte varit möjligt för Skogsstyrelsen att urskilja de bestånd som har klassats som NO (naturvård orört) och NS (naturvård skötsel) som verkligen motsvarar de krav på långsiktighet och kvalitet som anges i Levande skogar.

⁷ Uppgifterna bygger på intervjuer som Skogsstyrelsens tjänstemän har gjort med företrädare för fem av de stora skogsbolagen.

Bedömningar av skötselbehovet under kommande tioårsperiod ger vid handen att mellan 27 000 och 37 000 ha av storskogsbrukets frivilliga avsättningar kommer att vara i behov av skötsel. Behovet bedöms vara störst när det gäller skötselformerna ta bort gran/fri- och luckhuggning och bränning. Även skötselformen tillskapa död ved bedöms komma att ha relativt stor omfattning. Huvuddelen av detta tillskapande sker dock inom områden där någon annan skötselform också behöver utföras. För skötselformerna återställning av hydrologi och skötsel av agrara värden på skogsmark, bedöms behoven vara relativt små.

17.6.2 Småskogsbrukets frivilliga avsättningar

Skogsstyrelsen gör bedömningen att naturvärdet är beroende av eller ökar vid aktiva skötselåtgärder i ungefär hälften av de cirka 280 000 ha skogsmark som hade avsatts som naturvård orört (NO) eller naturvård skötsel (NS) inom småskogsbruket vid utgången av 2005. Omkring fyra femtedelar av dessa områden finns i Götaland, vilket bl.a. beror på att andelen planlagd skogsmark inom småskogsbruket är högre i södra Sverige och att en högre andel av naturvärdena har bedömts som skötselkrävande där.

Mer än två tredjedelar av småskogsbrukets areal som har angivits som NS-bestånd, bedöms ha ett behov av naturvårdsinriktade skötselåtgärder under den närmaste tioårsperioden. Den areal som årligen behöver åtgärdas måste öka två till tre gånger jämfört med vad som har skett i genomsnitt under de senaste fem åren. Det årliga areella skötselbehovet kommer då att uppgå till mellan 8 000 och 10 000 ha. Totalt för den närmaste tioårsperioden kommer mellan 98 000 och 123 000 ha att behöva skötas.

Inom småskogsbrukets frivilliga avsättningar har det under de senaste fem åren främst varit skötselformerna borttagning gran/fri- och luckhuggning och skötsel av agrara värden på skogsmark som har dominerat. Tillskapande av död ved har varit relativt vanligt förekommande medan bränning, dämning och omställning endast förekommit i mycket ringa omfattning.

Skötselbehovet bedöms behöva öka särskilt beträffande åtgärder som syftar till att återställa hydrologin liksom för bränning, om än i mindre grad. Behovet av skötsel av agrara värden ökar i de södra delarna av landet. Tillskapande av död ved sker ofta vid luck-

huggning varför arealen liksom behovet förmodligen är högre än det redovisade.

17.7 Kostnader och finansiering av skötseln

17.7.1 Biotopskyddsområden, områden som omfattas av naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar

Kostnaden per ha för naturvårdande skötsel varierar mycket i olika delar av landet och även med storlek på åtgärdat område. I tabell 17.1 redovisas Skogsstyrelsens skattningar av kostnaderna för olika skötselåtgärder. Bedömningarna är enligt Skogsstyrelsen förenade med betydande osäkerhet.

Tabell 17.1 Kostnader för olika skötselformer samt kostnader för en tioårsperiod för det framtida skötselbehovet fördelat per skyddsform (exkl. kostnader för att administrera skötselarbetet)

Skötselform	Kostnad/ha (kr)	Naturreservat (mnkr)	Biotopskyddsområden (mnkr)	Naturvårdsavtal (mnkr)	FA ⁵ -storskogsbruk (mnkr)	FA-småskogsbruk (mnkr)
Ta bort gran/fri- och luckhuggning	0–3 000	30–60	6–9	25–0	- ¹	- ¹
Bränning	4 000–20 000 ²	30–70	0,2–0,4	10–20	15–25	25–30
Tillskapa död ved	2 500	15–20	2,5–3,75	15–20	4–5	20–25
Återställning av hydrologi	3 000	1,5–3	0,3–0,45	3–5	3–5	20–25
Omställning av trädslag	0–20 000	100–160	0	0	0	0
Skötsel av agrara värden	5 000	5–15	1–1,5	12–15	3–5	200–250
<i>Totalt</i>	-	<i>180–310</i>	<i>10–15</i>	<i>65–85³</i>	<i>25–40⁴</i>	<i>265–330⁴</i>

¹Här anges ingen kostnad då denna åtgärd vanligen bara utförs då virkesintäkterna täcker kostnaderna. För att tillgodose hela behovet av åtgärden, och att åtgärden sker vid lämpligaste tidpunkt, torde det dock innebära vissa kostnader.

²Kostnaden varierar då den är starkt arealberoende.

³Kostnaden för naturvårdsavtal är ett delat ansvar mellan Skogsstyrelsen och markägaren.

⁴Omräknat till kostnad för 500 000 ha (målarealen) blir summan 160–200 miljoner kronor.

⁵FA= frivilliga avsättningar.

Kostnaden för att administrera genomförandet av skötselåtgärder har bedömts för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. För Skogsstyrelsens del uppskattas detta till 3–4 miljoner kronor årligen när delmål 1 för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal har uppnåtts. Detta förutsätter ett delat ansvar för skötsel av naturvårdsavtal mellan staten och markägaren.

17.7.2 Finansiering av skötseln

Naturresevat

Naturvårdsverket fördelar bidrag till skötsel av de skyddade områdena genom anslaget för biologisk mångfald. Fördelningen till länsstyrelsernas arbete med att förvalta skyddade områden görs huvudsakligen genom en schablonmodell där ett visst belopp (170 miljoner kronor år 2006) fördelas i förhållande till antalet skyddade objekt, deras landareal, arealen skyddade ängs- och hagmarker samt i viss mån i relation till antalet länsinvånare. Utöver denna schablonfördelning fördelas ytterligare cirka 100 miljoner till olika specificerade åtgärder.

Fördelningsmodellen togs fram i samråd med länsstyrelserna år 2001 och utvärderades år 2005. Flertalet länsstyrelser ansåg då att modellen fungerar tillfredsställande och att några större förändringar inte bör ske.

Biotopskyddsområden

Huvuddelen av skötseln i biotopskyddsområden har finansierats av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens anslag för bildande av biotopskyddsområden får användas för nödvändig skötsel i biotopskyddade områden liksom för att administrera denna skötsel, dock med vissa begränsningar gällande administrationskostnaderna. Anslaget har använts restriktivt för skötselåtgärder och endast för särskilt akuta skötselbehov eftersom säkerställande genom intrångsersättning har varit högre prioriterat.

Skogsstyrelsen kan även besluta om statligt stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (s.k. NOKÅS-stöd), bl.a. till skötselåtgärder inom biotopskyddsområden, vilket skett i några enstaka fall. I dessa fall utgår normalt bidrag till 50–70 % av kostnaden.

Naturvårdsavtal

Anslaget för upprättande av naturvårdsavtal får även användas för skötsel i dessa områden liksom för att administrera denna skötsel, dock med vissa begränsningar vad avser de administrativa kostnaderna. Anslaget har använts endast för särskilt akuta skötselbehov, eftersom säkerställande genom ingående av naturvårdsavtal har varit högre prioriterat.

I många fall står dock markägaren för finansieringen av skötsel i dessa områden. Skogsstyrelsen kan även besluta om statligt stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (s.k. NOKÅS-stöd) för skötselåtgärder inom naturvårdsavtal. Staten brukar i dessa fall finansiera 25–70 % av den totala skötselkostnaden.

Frivilliga avsättningar

Den skötsel som förekommer på frivilligt avsatta områden finansieras normalt av markägaren. Intäkter från virke som faller ut vid skötselåtgärder väger, enligt Skogsstyrelsen, dock ofta upp kostnaderna.

Skogsstyrelsen har dock i vissa fall använt NOKÅS-bidrag för finansiering av skötselåtgärder i frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen anser att anslaget för NOKÅS-bidraget bör öka då det anses vara ett verkningsfullt instrument både för inriktning av skötsel och för att skötsel utförs, särskilt när det gäller dyrare skötselformer.

17.8 Förändringsbehov enligt Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen genomför en översyn och analys av rutinerna för genomförandet av skötsel i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal i syfte att säkerställa en rättssäker och kostnadseffektiv hantering. Denna åtgärd anser myndigheten vara särskilt viktig då skötselbehovet redan i dagsläget är större än den utförda skötseln. Som framgått ovan anser myndigheten också att detta behov kommer att öka till följd av att arealen skyddad mark ökar samt att de framtida skyddade områdena bedöms vara mer skötselkrävande de nuvarande.

Skogsstyrelsen anser att NOKÅS-bidraget inte är ett tillräckligt omfattande ekonomiskt styrmedel för särskilt kostsamma skötsel-

åtgärder. För att klara dagens och det framtida skötselbehovet anser Skogsstyrelsen att det behövs ett särskilt skötselanslag för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. En ökad finansiering av skötsel med nuvarande anslag avsett för områdesskydd skulle leda till ytterligare förseningar i säkerställandet av arealmålen i Levande skogars delmål 1.

Även om merparten av skötseln i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal utförs av markägaren anser Skogsstyrelsen att myndigheten bör sträva efter att ytterligare öka denna andel. Därigenom väntas en ökad delaktighet i arbetet med att förankra naturvårdsarbetet hos lokalbefolkningen och förståelsen för arbetet med att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden.

17.9 Skötsel av kulturmiljövärden⁸

Enligt Levande skogar delmål 3 ska skogsmarken brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.

För att fornlämningar inte ska skadas krävs återkommande skötsel bl.a. för att hindra igenväxning. Dessutom behövs ofta skötselåtgärder inom hela fornlämningsområdet. Även för andra kulturlämningar i skogen är skötsel i syfte att hindra igenväxning viktigt.

17.9.1 Finansiering av kulturmiljöskötsel

Stöd till natur- och kulturmiljöåtgärder i skogsbruket (NOKÅS-stöd) är Skogsstyrelsens enda styrmedel för att finansiera skötsel av skogens kulturvärden. Det tillgängliga beloppet bedöms dock vara för litet i förhållande till behovet. Dessutom har merparten av NOKÅS-medlen under de senaste åren använts till skötsel i syfte att bevara naturmiljövärden.

⁸ Avsnittet bygger på ett underlag från Skogsstyrelsen till Skogsutredningen daterat 2006-03-08.

17.9.2 Skogsnäringen och skötseln av kulturmiljövärden

De stora skogsbolagen har, enligt Skogsstyrelsens underlag, visat ett ökat intresse för skogens kulturlämningar under de senaste åren. Denna utveckling gäller dock främst skyddsaspekten. Den aktiva skötseln bedrivs i mindre utsträckning även om Sveaskog arbetar en del med dessa frågor. Noterbart är också att certifieringen av skogsmark, som de stora skogsbolagen är anslutna till, inte omfattar alla skogens kulturvärden.

Även skogsägarna och deras intresseorganisationer har, enligt Skogsstyrelsen, visat ett ökat intresse för skötsel av både det biologiska kulturarvet och skogens övriga kulturlämningar. Beträffande de få lämningskategorier som kan täcka stora arealer, främst de s.k. röjningsröseområdena finns dock en stark oro. Detta problem är, enligt Skogsstyrelsens underlag, främst av regional eller lokal karaktär, men kan ha påtagliga konsekvenser för mindre skogsfastigheter.

17.9.3 Kostnader för skötsel av skogens kulturmiljövärden

Utifrån det både ofullständiga och starkt varierande underlag som föreligger har det varit svårt för Skogsstyrelsen att göra en tillförlitlig bedömning av den totala skötselkostnaden.

En grov uppskattning tyder dock på att det årligen behövs 50–60 miljoner kronor för en acceptabel skötsel av skogens skötselberoende kulturmiljövärden. Detta belopp täcker inte det totala skötselbehovet men skulle innebära både kvalitativt bättre skötsel och att fler kulturlämningar blev föremål för skötsel.

Till ovanstående kommer kostnaden för att åtgärda skador på fornlämningar och övriga kulturmiljövärden. Denna kostnad uppskattas till cirka 25 miljoner kronor per år.

18 Generell hänsyn

18.1 Direktiven

I direktiven till Skogsutredningen efterfrågar regeringen en bedömning av behovet av ytterligare utvecklingsarbete av miljöhänsyn vid skogsbruk eller, som det också kallas, generell hänsyn.

18.2 Generell hänsyn i skogsbruket

Enligt Skogsstyrelsen ska hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen, s.k. generell hänsyn, tas i samband med föryngringsavverkning.¹ Den generella hänsynen vid skogsbruksåtgärder utgör ett viktigt komplement till de statligt finansierade avsättningarna (naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal) och markägarnas frivilliga avsättningar för att bibehålla den biologiska mångfalden.

Skogsstyrelsen pekar på att det i 30 § skogsvårdslagen (SVL) beskrivs vilken natur- och kulturmiljöhänsyn som ska tas i samband med skogliga åtgärder. Några exempel på sådan hänsyn är att lämna hänsynskrävande biotoper och skyddszoner mot vattendrag, sjöar, skogliga impediment och åkermark. Andra exempel är att lämna äldre träd, högstubbar och död ved. Med stöd av SVL kan dock endast en begränsad grad av hänsynstagande krävas. Skogsstyrelsen påpekar att det krävs att skogsbruket tar bättre hänsyn än minimikraven i 30 § för att skapa bättre förutsättningar för den biologiska mångfalden, och för att uppnå de skogspolitiska målen.

¹ *Natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering (R1), 1999-2004*, dnr 165/05 3.39, Skogsstyrelsen, 2006.

18.3 Regeringen om miljöhänsyn

I den senaste skrivelsen om skogspolitiken² konstaterade regeringen att när det gäller miljömålet visade Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)³ att utvecklingen på flera områden gått i en positiv riktning. Förbättringarna har dock varit små i slutet av 1990-talet jämfört med i dess början. Regeringen pekade i skrivelsen på att det enligt SUS 2001 var en femtedel av avverkningsarealen som inte nådde upp till SVL:s krav på miljöhänsyn.

I regeringens skrivelse konstaterades vidare att sedan den nu rådande skogspolitiken trädde i kraft 1994 har den anslagsfinansierade rådgivningen minskat med 48 %. Kontakterna med skogsägarna har alltså minskat i omfattning, enligt skrivelsen, där man samtidigt pekade på att SUS 2001 visar att miljöhänsynen behöver förbättras.

Regeringen framhöll vidare i skrivelsen att behovet av att öka kunskaperna om natur- och kulturmiljöhänsyn i skogsbruket blev uttalat i och med att den nu rådande skogspolitiken infördes. Utvärderingen av skogspolitiken visade att miljöhänsynen har förbättrats även om mycket arbete återstår, enligt regeringen, som också slog fast att hänsyn till miljön ska vara en integrerad del av skogsskötseln. Regeringen bedömde att rådgivning krävs för att den positiva utveckling som har kunnat noteras ska fortsätta och för att brister i miljöhänsynen ska kunna undanröjas.

18.4 Om miljöhänsyn i SUS 2001

I Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001), beskrevs uppföljningen av miljöhänsyn vid föryngringsavverkning.

Enligt utvärderingen har Skogsvårdsorganisationen (SVO) sedan 1989 genomfört landsomfattande inventeringar av den miljöhänsyn som tas i samband med föryngringsavverkning. Vid dessa inventeringar har SVO bedömt hur väl miljöhänsynen uppfyller de krav som skogsvårdslagstiftningen ställer. Utvärderingen visade att miljöhänsynen har förbättrats avsevärt under 1990-talet, framför allt under början och mitten av perioden. En direkt jämförelse över

² Skr. 2003/04:39.

³ *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)*, Skogsstyrelsen, 2001.

tiden är dock svår att göra då de förändringar i lagstiftningen som trädde i kraft 1994 ställer högre krav på miljöhänsyn än tidigare. Resultatet av den studie som gjordes i samband med SUS 2001 visade att den andel av avverkningsarealen som uppfyllde lagstiftningens krav bedömdes ha ökat från 74 % i inventeringen utförd 1995/97 till 81 % i inventeringen 1999/2000.

I gruppen privata⁴ skogsägare var det 77 % av avverkningarna som uppfyllde lagens krav i den inventering som utfördes 1999/2000, medan det för övriga ägarkategorier var 86 %. Vidare visade analyser av inventeringsresultaten, enligt SUS 2001, att fältbesök av skogsvårdsstyrelsens personal ökade sannolikheten för att ett objekt skulle uppfylla lagstiftningens krav på miljöhänsyn. Även skogsvårdsstyrelsernas arbete med utbildning och information till skogsägarna ökade sannolikheten för att miljöhänsynen skulle uppfylla SVL:s krav, enligt SUS 2001.

18.5 Sektorsmål om miljöhänsyn

Skogsstyrelsen har tillsammans med skogssektorn formulerat nationella sektorsmål för miljöhänsyn vid föryngringsavverkning.⁵ Ett av dessa sektorsmål innebär att under perioden 2004 till 2010 ska arealandelen undermålig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001 till 10 % av arealen. Under samma period ska även hänsynen på minst 50 % av arealen föryngringsavverkningar uppnå nivån bättre hänsyn än lagens krav.

18.6 Skogsstyrelsen om miljöhänsyn

Skogsstyrelsens uppföljning av natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning görs i form av den s.k. Rikspolytaxinventeringen.⁶ I juni 2006 redovisade Skogsstyrelsen resultaten från Rikspolytaxinventeringar gjorda 1999–2004.

⁴ I kategorin "privata" ingår huvudsakligen skogar ägda av privatpersoner, dödsbon, bysamfälligheter och bolag som ej är aktiebolag. För fullständig definition av ägarkategorier, se *Skogsstatistisk årsbok 2006*, Skogsstyrelsen, 2006.

⁵ *Nationella skogliga sektorsmål*, Skogsstyrelsen, 2005.

⁶ *Natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering (R1), 1999-2004*, dnr 165/05 3.39, Skogsstyrelsen, 2006.

18.6.1 Skogsstyrelsens uppföljning av miljöhänsyn

I samband med Rikspolytaxinventeringen besöks objekten två gånger, en gång före avverkning och en gång ett år efter avverkning. Kvaliteten bedöms då på den hänsyn som lämnats i förhållande till de möjligheter till hänsyn som fanns innan avverkningen. Årligen inventeras cirka 500 objekt innan avverkning.

Vid inventeringen bedöms den tagna hänsynen för nio stycken miljövariabler. För varje miljövariabel görs en bedömning av om tagen hänsyn är full, delvis eller obetydlig. Bedömningarna för de variabler som förekommer på avverkningen vägs sedan samman till ett slutligt resultat för hela avverkningen. I samband med bedömningen relateras sparad volym till intrångsbegränsningen.

Enligt 30 § SVL gäller föreskrifterna i det enskilda fallet i den utsträckning de inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om det inte är möjligt att inom ramen för intrångsbegränsningen ta all den hänsyn som föreskrifterna kräver ska hänsyn i första hand tas till de arter som är rödlistade. Hänsynen till naturvårdens intressen ska utformas så, att den biologiska mångfalden gynnas så mycket som möjligt. Detta innebär att den hänsyn som gynnar den biologiska mångfalden mest ska prioriteras.

Den slutgiltiga hänsynen bedöms enligt en tregradig skala:

- Bättre än 30 § SVL
- I nivå med 30 § SVL
- Sämre än 30 § SVL.

Sämre än 30 § SVL innebär, enligt Skogsstyrelsen, att lagens minimikrav inte uppfyllts. I nivå med 30 § innebär att lagens minimikrav har uppfyllts men att den tagna hänsynen inte fullt ut kan anses nå upp till de skogspolitiska målen. Bättre än 30 § kan bedömas vara i nivå med den skogspolitiska ambitionsnivån.

Positiv trend bruten

Resultaten av Polytaxinventeringen visar att den positiva trend i förbättrad natur- och kulturmiljöhänsyn som Skogsstyrelsen kunde se i sina inventeringar under 1990-talet har avstannat. Från år 2000 fram till 2003 kan ingen positiv trend skönjas.

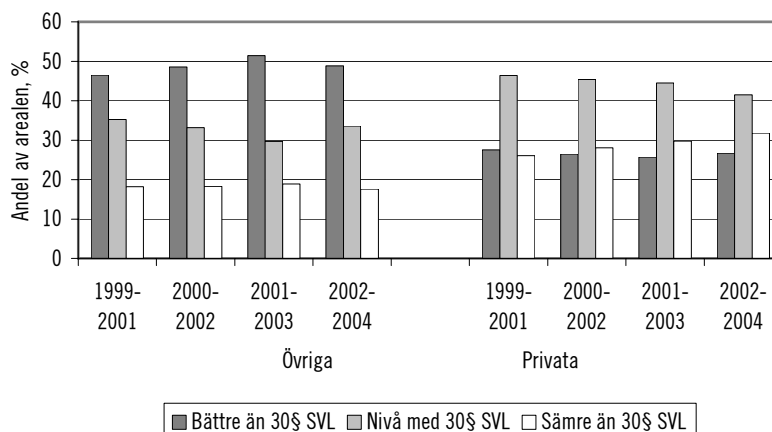
I landet som helhet har nivån på den generella hänsynen sedan år 2000 varit oförändrad. Cirka 24 % av den avverkade arealen når inte upp till lagens krav. För att nå upp till de nationella skogliga sektorsmålen till år 2010 måste andelen avverkningar som inte uppnår SVL:s krav halveras jämfört med resultaten för åren 1999–2001. Detta innebär en nivå på cirka 10 % av arealen.

Ökad skillnad mellan markägarkategorier

Den natur- och kulturmiljöhänsyn som tas vid föryngringsavverkningar skiljer sig i dagsläget mellan privata och övriga markägare, visar Skogsstyrelsens uppföljning.⁷ Skillnaderna har ökat sedan 1999 då Skogsstyrelsens Rikspolytaxinventering av natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning startade. Generellt sett tas bättre hänsyn till natur- och kulturmiljöer hos de övriga markägarna. I dagsläget når 32 % av arealen hos de privata markägarna inte upp till lagens krav, hos de övriga markägarna är det 18 %. Hos de privata markägarna uppnår 27 % av arealen nivån bättre hänsyn än lagens krav, hos de övriga skogsägarna är motsvarande siffra 49 %.

⁷I kategorin "privata" ingår huvudsakligen skogar ägda av privatpersoner, dödsbon, bysamfälligheter och bolag som ej är aktiebolag. För fullständig definition av ägarkategorier, se *Skogsstatistisk årsbok 2006*, Skogsstyrelsen, 2006.

Figur 18.1 Andel (%) av den föryngringsavverkade arealen som uppfyller skogsvårdslagens krav på tagen natur- och kulturmiljöhänsyn efter avverkning under perioderna 1999–2001, 2000–2002, 2001–2003 samt 2002–2004



Källa: Skogsstyrelsen.

Hänsynskrävande biotoper förbises

Resultaten visar, enligt Skogsstyrelsen, att hänsynskrävande biotoper är den variabel som det i störst omfattning, 23 %, har tagits obetydlig hänsyn till. På 70 % av arealen har det funnits hänsynskrävande biotoper att ta hänsyn till. Obetydlig hänsyn innebär normalt att hela eller stora delar av biotopen har avverkats. Bristande hänsyn till hänsynskrävande biotoper bedöms vara en av huvudförklaringarna till att 24 % av den avverkade arealen inte når upp till lagens krav.

Volym prioriteras fel

För avverkningsperioden 2003–2004 lämnades i genomsnitt cirka 13 m³sk/ha som hänsyn i samband med föryngringsavverkning. Den volym som i inventeringen bedöms kunna krävas enligt 30 § SVL varierar beroende på objektets totalvolym innan avverkning men uppgår i genomsnitt till cirka 7 m³sk/ha. Sett enbart till volymen sparas således i genomsnitt mer än vad som bedöms kunna krävas med stöd av lagen.

Resultaten i Skogsstyrelsens uppföljning visar att den främsta orsaken till att avverkningarna inte når upp till lagens krav är att man prioriterar fel typ av hänsyn. Den felaktiga prioriteringen bedöms många gånger bero på en bristande planering innan avverkning. Genom bättre prioritering skulle närmare två tredjedelar av de underkända avverkningarna nå upp till lagens krav utan att en större volym än idag sparas. Detsamma gäller för att uppnå nivån bättre hänsyn än lagkravet.

30 § klarar inte hänsynskrävande biotoper

Enligt Skogsstyrelsen är det svårt att peka ut vilka hänsyn som ger bäst biologisk nytta, men menar att det i många fall kan vara hänsynskrävande biotoper (sumpskogar, naturskogsrester, bäckmiljöer, äldre lövträdsbestånd mm) och skydds zoner vid vattendrag.⁸ Dessa miljöer är enligt Skogsstyrelsen många gånger svåra att klara med stöd av 30 § SVL då föreskrifterna endast "gäller i det enskilda fallet i den utsträckning de inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras (intrångsbegränsning)". För att skydda de hänsynskrävande biotoperna krävs därför ofta att markägaren är beredd att frivilligt ta hänsyn utöver den nivå som kan krävas med stöd av lagen.

18.6.2 Långsiktiga verksamhetsmål om generell hänsyn

I Skogsstyrelsens långsiktiga verksamhetsmål för 2005 avseende generell hänsyn ingår att:⁹

- Regionerna återkopplar Polytaxresultat en gång per år till de entreprenörer m.fl. som utför 80 % av förnygringsavverkningarna i regionen.
- Varje region har, i samverkan med sektorn, senast år 2005 utarbetat en strategi för hur sektorns aktörer gemensamt ska kunna nå sektorsmålen avseende generell hänsyn. (På grund av stormens påverkan har samtliga ej uppnått målet, men ska senast under 2006 nå detta mål.)

⁸ Brev till Skogsutredningen, Skogsstyrelsen, 2006-04-06.

⁹ Cirkulär B1:2005, Skogsstyrelsen 2004-10-08.

- Under år 2006 ska samtliga regioner börja följa upp strategin i samverkan med sektorns aktörer.

De fem regionerna rapporterade i prognos 1, 2006 till Skogsstyrelsen hur arbetet med de långsiktiga verksamhetsmålen fortlöper.¹⁰

Av regionernas rapporter framgår att två eller tre av fem regioner bedömer att målet om återkoppling till entreprenörer m.fl. kommer att nås under året. En region skriver att man har ambitionen att nå målet men det beror på utfallet av pågående samtal med skogliga företag och organisationer om samordningen av återkopplingen. En annan region bedömer inte att man kommer att nå målet under 2006 med hänvisning till effekter av stormen i januari 2005 samt oklarheter kring ansvarsfördelningen i Skogsstyrelsens nya organisation. En tredje region menar att genomförda uppföljningsövningar varit uppskattade men pekar på svårigheterna att få acceptans för de resultat som presenteras. Detta gäller speciellt naturvårdsdelen, där de skogliga företagens egna inventeringsresultat skiljer sig märkbart från polytaxresultaten. Man har i den regionen därför börjat frånga att diskutera polytaxens generella resultat och metodiker kring framtagandet av resultat, till att mer diskutera hur utförare bör prioritera naturvårdshänsynen på objektet. En region planerar att ge privata markägare objektsvis återkoppling av polytaxresultaten i form av brevutskick.

När det gäller utarbetandet av en strategi för hur sektorns aktörer gemensamt ska kunna nå sektorsmålen för generell hänsyn så rapporterar några regioner att arbetet avstannat p.g.a. Skogsstyrelsens omorganisation men att det kommer att återupptas under årets andra hälft. En region hänvisar till att arbetet avstannat p.g.a. att en av de större skogliga aktörerna haft starka invändningar mot det tillvägagångssätt som föreslagits för att återkoppla resultat, men bedömer att arbetet med att ta fram en strategi kommer att fullföljas under året. I de fall strategier finns så varierar former och arbetssätt mellan regionerna och i vissa fall också mellan distrikten inom en region.

¹⁰ *Prognos nr 1 för år 2006*, ett dokument vardera från de fem skogsstyrelseregionerna skickades till Skogsstyrelsen i Jönköping i maj 2006.

18.6.3 Miljöhänsyn vid röjning och gallring

När det gäller generell hänsyn vid röjning och gallring arbetar Skogsstyrelsen främst med rådgivning och utbildning.¹¹

Enligt Skogsstyrelsen är det huvudsakligen röjning som tagits upp i enskild rådgivning och kurser. Syftet har i huvudsak varit att få markägare att röja mer. I samband med detta ges ofta rådet att gynna löv i lämpliga partier, exempelvis kantzoner mot vattendrag eller åkermark, och att röja bort träd från kulturlämningar.

När det gäller gallring är det, enligt Skogsstyrelsen, svårt att jobba med lagtillsyn eftersom myndigheten inte har vetskap om vilka objekt som ska gallras. Efter genomförd gallring kan Skogsstyrelsen normalt inte använda sig av 30 § SVL eftersom den i stor utsträckning bygger på att förelägganden och förbud ska ges innan åtgärden utförs. Myndigheten kan dock kräva att stigar och vattendrag rensas från avverkningsrester.

¹¹ *Generell hänsyn*, brev till Skogsutredningen, Skogsstyrelsen, 2006-06-21.

19 Skogens sociala värden

19.1 Direktiven

I regeringens direktiv till Skogsutredningen 2004 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.

Begreppet skogens sociala värden används inte i direktiven. Där-
emot anges det att skogen och skogsnäringen ska vara ekonomiskt,
socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar.

19.2 Skogens sociala värden – något om begreppets innebörd

Det senaste decenniets skogspolitiska diskussioner har i många stycken dominerats av meningsutbyten som tar sin utgångspunkt i avvägningen mellan skogspolitikens två jämställda mål – miljömålet och produktionsmålet. I huvudsak har dessa diskussioner handlat om hur en långsiktigt bärkraftig virkesproduktion ska kunna förenas med ett bevarande av biologisk mångfald.

De senaste åren har emellertid frågan om skogens sociala värden klättrat på den skogspolitiska dagordningen. Det som brukar kallas ”skogspolitikens tredje ben” har fått allt större uppmärksamhet. Inledningsvis kan det emellertid vara på sin plats med ett resonemang om vad begreppet skogens sociala värden egentligen omfattar.

I Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) slogs det fast att skogens sociala värden bör handla om värden som bidrar till samhällets välfärd.¹ En ytterlighet är den vida betydelsen som innefattar människans samlade nytta av vad skogen har att erbjuda i form av olika nyttigheter.

¹ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J, SUS2001), 2001.

Denna vida syn skulle således innebära att begreppet omfattar alla värden som bidrar till människans välfärd, dvs. naturupplevelser, kulturell förankring, rekreation, estetik, folkhälsa, bär, svamp, jakt, arbetstillfällen och infrastruktur. En viss insnävning av begreppet skulle kunna vara att man endast åsyftar olika sätt att nyttja skogen som inte har med företagsekonomisk avkastning att göra. En ännu snävare definition inkluderar endast skogens roll som rekreationskälla.

Den definition som används i ovan nämnda rapport är emellertid att skogens sociala värden innefattar de värden som bidrar till det stora flertalets välfärd och som inte avser värden som skogens virkesproduktion och skogens betydelse för den biologiska mångfalden genererar.

De dokument som refereras i detta kapitel kan, i linje med de resonemang som förs ovan, grunda sig på en mer eller mindre vid definition av vad som avses med begreppet skogens sociala värden.

19.2.1 Socialt hållbart skogsbruk

Tankarna om en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling uttrycktes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. För skogens del var det främst inom de s.k. skogsprinciperna som hållbarhetsfrågorna behandlades.² Ett grundläggande ställningstagande i dessa principer är att skog och skogsmark bör förvaltas på ett hållbart sätt för att tillgodose nuvarande och kommande generationers sociala, ekonomiska, ekologiska, kulturella och andliga mänskliga behov. Den helhetstanke som genomsyrar konceptet gör det dock svårt och inte heller önskvärt att peka ut vissa produkter och tjänster som särskilt förknippade med den sociala dimensionen.

19.3 Svenskarna och skogen

19.3.1 Livskvalitet och skogsbesök

I början av år 2005 genomförde analysföretaget Kairos Future AB en kund- och intressentanalys åt Skogsstyrelsen. Inom ramen för

² Dessa icke-bindande principer är övergripande till sin karaktär slår bl.a. fast att skogsfrågor måste behandlas i ett holistiskt perspektiv.

studien ställdes ett antal enkätfrågor till allmänheten om deras syn på skogen och olika skogsfrågor.³

Av svaren framgick det att hela 40 % av respondenterna ansåg det vara absolut nödvändigt för livskvaliteten att komma ut i skog och mark. Ytterligare nära 40 % uppgav att det är nödvändigt för dem. Endast 4 % ansåg att skogen inte alls har betydelse för deras livskvalitet.

Det visade sig också att skogen har minst betydelse för de äldsta och yngsta åldersgrupperna. I dessa grupper var det dock ändå runt tre fjärdedelar som ansåg att den är viktig för livskvaliteten.

19.3.2 Skogens roll för folkhälsan viktig

Den svenska allmänheten anser att skogens viktigaste roll är att tillgodose folkhälsoaspekter följt av hänsynen till biologisk mångfald. Något lägre prioriterat kommer skogens betydelse för kulturmiljöer, friluftslivet och efterfrågan på skogsråvara. Resultaten visar tydligt att skogen som traditionell produktionsresurs är lågt prioriterad i förhållande till skogens sociala och biologiska värden. Det är bara jakt och fiske samt rennäringens intressen som anses vara mindre viktiga än behovet av skogsråvara.

19.3.3 Många vistas i skogen varje vecka

Kairos undersökning visade att 74 % av respondenterna angav att de vistas i skogen minst en gång i veckan. I en undersökning från 1997 som refereras av Kairos uppgav 48 % att de vistades i skogen minst varje vecka och 58 % minst varannan vecka.

Av studien från 2005 framgick det att promenader är det vanligaste skälet till skogsvistelse. Över 90 % hade angivit att de promenerar i skogen minst en gång per år och 45 % att de gör det någon gång i veckan. Närhet till skogsområden verkar ha betydelse för hur ofta man promenerar i skogen. Nästan 60 % av alla som bor på landsbygden promenerar i skogen någon gång i veckan, medan

³ Kairos Future AB, *Kund- och intressentanalys*, slutrapport, 2005-03-31. Frågorna ingick som en del i undersökningen "Ditt land, Ditt liv" som genomförs regelbundet av FSI, Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier. Enkäten skickades per post till ett oberoende slumpmässigt urval av Sveriges befolkning i åldrarna 16–79 år. Totalt besvarades frågorna av drygt 900 personer under perioden januari-mars 2005.

bara 34 % av storstadsborna gör det. Var femte landsbygdsbo gör det varje dag medan motsvarande siffra för storstadsborna var 6 %.

Den näst vanligaste sysselsättningen i skogen är andra former av motionsaktiviteter än promenader. Drygt en fjärdedel av respondenterna hade angivit att de motionerar i skogen minst någon gång i veckan.

19.3.4 Svamp och bär

Svamp- och bärplockning är också aktiviteter som engagerar allmänheten. Nästan tre av fyra (70 %) gör detta minst någon gång om året. De flitigaste svamp- och bärplockarna finner man i mindre tätorter och på landsbygden. Bortsett från storstäderna är dock skillnaderna mellan olika delar av landet ganska små. Det trots att drygt hälften av storstadsborna plockar svamp och bär minst någon gång per år.

Ungefär en tredjedel av respondenterna angav att de någon gång varje år är i skogen för att jaga eller fiska. Jakt och fiske är vanligare bland dem som bor på landsbygden. Cirka 45 % av landsbygdsborna angav att de jagar eller fiskar någon gång per år, medan motsvarande andel i storstäderna var en femtedel.

19.3.5 Vilken skog är det som nyttjas?

Kairos undersökning visade att den typ av skog som används oftast är parkliknande skog i tätortsmiljö. Minst 45 % av befolkningen besöker en sådan skog minst en gång i veckan. Ser man användningen på årsbasis dominerade andra typer av tätortsnära skogar. Undersökningen visade också att skogsmark längre bort än fem kilometer från tätorter var relativt välbesökta åtminstone om man såg till användandet på årsbasis. Mest förvånade var Kairos över att 40 % av respondenterna angav att de besöker det som i undersökningen betecknades otillgänglig naturskog minst en gång per år.⁴

⁴ Av förklarliga skäl är det storstadsbor och boende i större tätorter som främst använder de tätortsnära skogstyperna, medan de mer avlägsna skogstyperna mest används av boende på landsbygd och mindre orter.

19.3.6 Inte så ofta och kortare tid i skogen

Det är, enligt Kairos undersökning, något fler som vistades mer sällan i skogen i dag än för fem år sedan, och det är också något fler som anser att de är i skogen under kortare perioder i dag än vad de var i början av 2000-talet.

Studien indikerade att de som bor i större tätorter anser att de vistas mindre i skogen än tidigare, medan de som bor i mindre tätorter och på landsbygden anser att de vistas oftare i skogen.

De flesta ansåg att de tillbringar ungefär lika mycket tid i skogen nu som tidigare även om det gick att skönja en tendens till att fler vistas kortare perioder i skogen.

19.4 Skogens sociala värden i en skogspolitisk återblick

1992 års skogspolitiska kommitté ansåg det vara troligt att skogens betydelse för naturupplevelser, rekreation och turism skulle öka på kort sikt.⁵ Speciellt skulle detta gälla mer tätbefolkade områden. I kommitténs förslag till ny skogspolitik nämndes emellertid mycket lite om skogens sociala betydelse.⁶

I de mål som föreslogs i 1993 års skogspolitiska proposition gavs skogens sociala dimension dock ytterligare vikt. Det föreslogs att kulturmiljövärden liksom estetiska och sociala värden ska värnas. I 1993 års förslag kunde man också läsa att skogen skulle innehålla "tillräckliga arealer skogsmark lämpad för rekreation och friluftsliv".⁷

19.4.1 SUS 2001

I den utvärdering av skogspolitiken som den dåvarande Skogsvårdsorganisationen genomförde i början av 2000-talet (SUS 2001) behandlades skogens sociala värden i en särskild delrapport.⁸ Rapporten utmynnade i den sammanfattande slutsatsen att det sociala utnyttjandet av skogen har ändrat karaktär. Jakt, bär- och svampplockning liksom andra nyttoinriktade verksamheter har

⁵ SOU 1992:76.

⁶ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J, SUS2001), 2001.

⁷ Prop. 1992/93:226, s. 29.

⁸ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J, SUS2001), 2001.

ersatts av att människor allt oftare visats i skogen utan annan avsikt än att koppla av, ströva eller kontempera.

Vidare konstaterades det att den nya skogspolitikens ledord ”frihet under ansvar” hade möjliggjort både mångbruk och mångfald i skogsbruket. Detta skapar, enligt rapporten, en större variation i skogen vilket vanligen gynnar de sociala värdena.

I rapporten framhölls det vidare att en brist i gällande skogspolitik och skogsvårdslag är att skogens sociala värden inte är jämställda med de skogspolitiska målen om bevarande av biologisk mångfald och skogsproduktion. Risken med detta ansågs vara att de sociala värdena ges en lägre prioritet i skogsbruket än de båda andra målen. Samtidigt hävdades att vissa aktörer ser en risk i att en uppgradering av skogens sociala värden skulle innebära nya och hårdare hänsynskrav på det ekonomiska skogsbruket. Enligt vad som anförs i rapporten hävdar en del mot den bakgrunden att det är rimligt att sociala hänsyn i första hand tas i det offentligt ägda skogarna och i tätortsnära områden där det mesta rekreationsutnyttjandet förekommer.

19.4.2 2002 års skrivelse En samlad naturvårdspolitik

I regeringens skrivelse om naturvårdspolitiken framhölls att människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation och att känna ”närhet till naturen” är en del av den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Regeringen framhöll att friluftsliv bidrar till en god folkhälsa och välbefinnande genom ett kostnadseffektivt förebyggande hälsoarbete. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att friluftslivets intressen måste få väga tyngre än vad som hittills har varit fallet vid planering och användning av mark och vattenområden.⁹ Regeringen ansåg även att friluftslivet och andra sociala intressen bör få ökad vikt vid bedömningen av vilka marker som är mest värda att skydda inom jord- och skogsbruket.

Vidare framhöll regeringen att skogens betydelse för naturupplevelser och friluftsliv bör ses som ett värde som skogen producerar och att metoder som syftar till att ytterligare anpassa skogsbruket till friluftslivets intressen bör utvecklas och tillämpas.

⁹ Skr. 2001/02:173.

19.5 Skogens sociala värden i dagens skogspolitik

19.5.1 Skogspolitikens miljömål och Levande skogar

Skogspolitikens miljömål säger bl.a. att ”Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.” I miljö kvalitetsmålet Levande skogar anges att ”Skogen och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.”

År 2004 genomfördes en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Utvärderingen utmynnade bl.a. i ett antal förslag från Skogsstyrelsen i syfte att förbättra måluppfyllelsen. I den skrivelse som Skogsstyrelsen sedermera överlämnade till Miljömålsrådet i februari 2005 konstaterades det att några av dessa förslag ej eller endast delvis hade genomförts.¹⁰ Bland dessa märktes ambitionen att utveckla och initiera insatser för att lyfta fram skogens sociala värden. Skogsstyrelsen angav vidare att man hade för avsikt att lämna ytterligare förslag till åtgärder på detta område under år 2005.

19.5.2 De skogliga sektorsmålen

Som redan har beskrivits i kapitel 4 har Skogsstyrelsen utöver de övergripande skogspolitiska målen tagit fram ett antal skogliga sektorsmål i samråd med olika skogliga intressenter. I sektorsmålen övergripande målbild anges bl.a. att skogsbruket tar hänsyn till människors olika former av nyttjande av skogen inom ramen för allemansrätten och medverkar till att tillgängligheten för människors vistelse i skogen är god. Skogen inbjuder, enligt målbilden, till besök och socialt nyttjande av skilda slag för såväl närboende som långväga gäster. Genom att skogslandskapets skönhetsvärden och dess tillgänglighet för friluftsliv och turism värnas, ges allemansrätten, enligt målbilden, ett stort värde och skogens potentiella betydelse för människors välbefinnande tas tillvara.

¹⁰ Skogsstyrelsen, *Redovisning av åtgärder för att nå miljömålet Levande skogar till Miljömålsrådet*, 2005-02-01.

Kortsiktiga mål med social inriktning

Totalt innehåller sektorsmålen tretton kortsiktiga mål som har delats in i tre grupper. I gruppen mångbruk och sociala värden finns två kortsiktiga mål med inriktning mot skogens sociala värden. Båda avser tätortsnära skogar:

- År 2010 har skogsvårdsstyrelserna tecknat samarbetsdokument med 80 % av kommunerna rörande tätorter med minst 10 000 innevånare. Dokumentet uttrycker de gemensamma långsiktiga ambitionerna rörande nyttjandet av de tätortsnära skogarna för att bättre tillgodose människors behov av rekreation.
- Senast år 2008 har skogssektorn genomfört ett rikstäckande utbildningsprogram om särskild hänsyn till skogens sociala värden i tätortsnära skogar. Programmet riktas till skogsägare av tätortsnära skogar (enskilda, kommunala, statliga, skogsbolag) och till berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Ett utbildningsprogram ska finnas framtaget 2006.

I anslutning till den första målpunkten betonas att de tätortsnära skogarna är av stor strategisk betydelse för medborgarnas rekreation och hälsa och att kommunernas egna skogar är en särskilt värdefull tillgång i det avseendet. Vidare framhålls att skogarna bör skötas enligt mångbruksmodellen där rekreationsaspekterna tillmäts stor vikt och kan tillåtas dominera. Vid utformningen av samarbetsdokumentet bör stor öppenhet eftersträvas där frivilligorganisationer, skogsbrukets företrädare, andra berörda myndigheter och representanter för de närboende inbjuds att delta. Samarbetet ska resultera i en förstärkt och löpande dialog med markägarna, ett ökat behov av rekreationsanpassade skogsbruksplaner, nya medel för planering och skötsel av skogarna samt behov av ny kompetens för skötseln av skogarna och för information till allmänheten.

När det gäller den andra målpunkten framhålls det bl.a. att skogens sociala värden, särskilt i tätortsnära skogar, kommer att öka i betydelse och att det därför är viktigt att stärka skogssektorns kompetens på detta område. Det utbildningsprogram som ska tas fram ska öka kunskapen om rekreation och om den hänsyn till friluftsliv som kan och bör tas i de tätortsnära skogarna samt att öka förståelsen mellan olika intressenter, särskilt på det lokala

planet. Även skötselmetoder, planinstrument och informationsteknik kommer att ingå i utbildningsprogrammet.

19.5.3 Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär i ett generationsperspektiv bl.a. att natur- och grönområden med närhet till bebyggelsen och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek, rekreation, lokal odling samt ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses.

I ett av miljökvalitetsmålets sju delmål anges det att fysisk planering och samhällsbyggande senast år 2010 ska grundas på program och strategier för hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras, vårdas och utvecklas för såväl natur- och kulturmiljö- som friluftssändamål, samt hur andelen hårdgjord yta i dessa miljöer fortsatt begränsas.

I miljömålspropositionen från våren 2005 gjorde regeringen bedömningen att det krävs fortsatta åtgärder för att nå delmålet.¹¹ En viktig åtgärd är, enligt regeringen, att uppmuntra fler kommuner att ta fram heltäckande kommunala naturvårdsprogram, som också innefattar friluftslivets intressen.

19.5.4 Regeringens skrivelse om skogspolitiken

I den senaste skrivelsen om skogspolitiken konstaterade regeringen att 1993 års skogspolitik utgår från ovan refererade ställningstaganden som gjordes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 om hållbar utveckling.¹² Regeringens betonade också att ett antal samhällsfaktorer gör att det finns skäl att uppmärksamma skogens sociala betydelse mer än hittills i genomförandet av skogspolitiken.

¹¹ Prop. 2004/05:150.

¹² Skr. 2003/04:39.

Skogens betydelse för folkhälsa och välbefinnande

Regeringen betonade att skogsmiljön bidrar till att minska stress, lugna oro och öka det mentala välbefinnandet. Regeringen ansåg därför att skogens roll som en plats för hälsobefrämjande motion och rekreation bör tas bättre tillvara.

Vidare konstaterade regeringen att många saknar en naturlig kontakt med skog och natur eller har svårt för att komma ut i skogen. Detta kan t.ex. gälla funktionshindrade eller invandrare. Regeringen menade också att många barn kommer allt längre bort från en naturlig miljö. Detta uppfattades som negativt för barnens förståelse för natur och skog och medvetenhet om dess betydelse.

Den tätortsnära skogens betydelse

Regeringen betonade att det är i de tätortsnära skogsområdena som mer än hälften av alla skogsbesök sker och att dessa områden har stor betydelse för friluftsliv och naturkontakt. De tätortsnära områdena kan, enligt regeringen, kräva anpassningar av skogsskötselmetoder och modeller för att hantera olika intressen. Då drygt hälften av den tätortsnära skogsmarksarealen är kommunägd har kommuner och landsting, enligt regeringen, ett stort ansvar för att ta hänsyn till friluftslivets behov i sin skogsbruksplanering.

Satsning på lokal och kommunal naturvård

I budgetpropositionen för 2004 föreslog regeringen en satsning på lokal och kommunal naturvård i form av ett särskilt program. Genom programmet kan projekt ges högst 50 % i statsbidrag till de bidragsberättigade delarna av projektet. Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för friluftsliv i skogsmiljöer bör, enligt regeringen, passa väl in i ett sådant program. Programmet gäller under åren 2004 till 2006 och omfattar totalt 300 miljoner kronor. Under åren 2004 och 2005 beslutade länsstyrelserna om bidrag till närmare tusen olika projekt. Drygt 400 av dessa hade anknytning till friluftsliv.¹³

¹³ Skr. 2005/06:205.

Naturturism som inkomstkälla

I skrivelsen om skogspolitiken konstaterade regeringen att turismen är en av de näringar i Sverige som bedöms ha störst utvecklingspotential. Naturturism – den form av turism där natur- och kulturmiljön är en förutsättning för verksamheten – kan, enligt regeringen, bredda inkomstbasen för markägarna eller entreprenören. Detta kan i sin tur förbättra förutsättningarna att bo och verka i glesbygd.

De sociala värdena och skyddade områden

Regeringen framhöll att det är bra om flera intressen kan tillgodose vid områdesskydd. Skogens sociala dimension, de skyddade områdenas betydelse för friluftslivet och det ökande behovet av att bevara tätortsnära natur bör därför, enligt regeringens uppfattning väga tungt när ett områdes skyddsvärde ska bedömas.

Statens skogar

Enligt vad regeringen anförde i skrivelsen ska statens skogar förvaltas på ett föredömligt sätt bl.a. när det gäller hänsyn sociala värden. Regeringen framhöll att förvaltningen av statens skogar kan ha stor betydelse för att utveckla den lokala turistnäringen liksom natur- och kulturturism.

19.5.5 Satsning på besöksnäringen

I juli 2006 presenterade regeringen en kommande satsning på besöksnäringen.¹⁴ Regeringen angav att den har för avsikt att intensifiera satsningarna på Sverige som turistland, tillsammans med näringens olika intressenter. Tanken var att under hösten 2006 bjuda in besöksnäringen till att delta i arbetet med att ta fram ett strategiprogram för branschen.

I regeringens underlag till satsningen konstateras bl.a. att antalet anställda i besöksnäringen växer samtidigt som sysselsättnings-

¹⁴ Näringsdepartementet, *Regeringen satsar på besöksnäringen*, pressmeddelande 2006-07-03.

graden inom bl.a. skogsbruket minskar.¹⁵ Många gånger sker denna utveckling på samma ort och ställe. Regeringen anger att mot den bakgrunden kan besöksnäringen spela en viktig roll för utvecklingen i hela Sverige.

Bland de frågor som regeringen anser vara viktiga att lyfta in i samtalen med besöksnäringen ekoturism. Regeringen konstaterar att Sverige ligger i frontlinjen när det gäller hållbar utveckling vilket anses vara en konkurrensfördel som ska utnyttjas även i besöksnäringen. Regeringen framhåller också att allemansrätten gör det svenska utbudet på ekoturismområde unikt.

19.6 Skogsvårdslagen och andra rättsliga styrmedel

Av SVL:s portalparagraf (1 §) framgår att ”Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den ger god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen”. Enligt Skogsstyrelsen tolkas formuleringen god avkastning som avkastning i form av virkesproduktion.¹⁶ Med dagens utveckling av exempelvis natur- och jaktturism anser Skogsstyrelsen att är det tänkbart att även avkastningar från sådan verksamhet ska kunna inräknas i tolkningen av uttrycket ”god avkastning”.

I den analys som gjordes av skogens sociala värden i samband med genomförandet av SUS 2001 konstaterades det att formuleringarna i SVL:s portalparagraf innebär en tydlig prioritering bland skogens olika värden. Skogens sociala värden har, enligt vad som anförs i rapporten, en mycket svagare ställning i skogsvårdslagstiftningen än skogsproduktionsvärdet och värdet av biologisk mångfald.¹⁷

Vidare konstaterades det att de sociala värdena till viss del tillgodoses i SVL:s hänsynsparagraf (30 §), och ligger delvis bakom motiven till bevarandet av ädellövskog (22–28 §). Skogens sociala värden påverkas dock även indirekt av andra bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen. Det gäller exempelvis krav på avverkning.

När det gäller hänsynsparagrafen (30 § SVL) anges i Skogsstyrelsens föreskrifter att stigar ska rensas från avverkningsrester och lagas när det behövs för framkomligheten. Vidare framgår det i

¹⁵ Näringsdepartementet, *Regeringens program för besöksnäringen*, 2006-07-03.

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Frågor och svar om skogens sociala värden*, skrivelse, 2006-04-25.

¹⁷ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J), 2001.

allmänna råd att framkomligheten på allmänt nyttjade stigar, stigar av kulturhistoriskt intresse samt permanenta spår och leder inte får försvåras genom körskador eller lämnade avverkningsrester. Markberedning och plantering får inte utföras på sådana stigar eller leder.

I föreskrifter och allmänna råd räknas exempel på värdefulla kulturmiljöer och biotoper upp. Någon motsvarande uppräkningslista finns inte när det gäller områden av betydelse för skogens sociala värden. Detta kan möjligen förklaras av att begreppet ”hänsyn till naturvärden” i rubriken till nämnd bestämmelse i SVL har givits en tolkning som främst handlar om bevarande av biologisk mångfald. Noterbart är också att det inte ställs några krav i 14 § SVL på att hänsyn till sociala värden ska redovisas i samband med avverkningsanmälan.

19.6.1 Rekreationsanpassad skötsel och skogsvårdslagen

I det underlag som låg till grund för arbetet med de skogliga sektorsmål som antogs våren 2005 framhålls det att skogsvårdslagen formellt, genom hänsynsparagrafen (30 §), bara ger möjlighet till en mindre och generell inskränkning i skogsbruket i ett tätortsnära område.¹⁸ Å andra sidan har markägarna stora möjligheter att anpassa skötseln på frivillig grund. Det anges vidare att frågan om hur långt en markägare kan gå i ambitionen att ”rekreationsanpassa” sitt skogsbruk utan att hamna i konflikt med lagen till stor del beror på omständigheterna. Det konstateras exempelvis att SVL tillämpas mindre strikt i ett skogsområde som utnyttjas intensivt för rekreatiösa ändamål. Förlängda omloppstider anges normalt inte vara något problem i lagens mening. Vidare framhålls det att SVL ger skogsägaren förhållandevis stora marginaler när det gäller gallring och bländningsliknande avverkningsformer.

Kommunerna kan ofta med stöd av annan lagstiftning än SVL och med olika planinstrument hålla en hög ambitionsnivå rörande den anpassade skötseln. Här anges exempelvis att 3 § SVL om att skog kan tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion sannolikt gör det möjligt med mer långtgående skötselåtgärder för att exempelvis gynna friluftslivet.

¹⁸ Sollander, Erik, Eriksson, Hillevi och Karlsson Stefan, *Skogliga sektorsmål - förutsättningar och bakgrundsmaterial*, (Skogsstyrelsen, rapport 11/2005).

Rekreationsanpassad skötsel av tätortsnära skog kan dock riskera att hamna i konflikt med SVL på privatägd mark. Störst anges risken vara att den rekreationsanpassade skötseln står i strid med SVL:s krav på föryngring. Gläntor kan vara önskvärt i den tätortsnära skogen liksom sådana trädslag som normalt inte kan räknas som huvudplantor. Trädslagsvalet styrs då inte av artens produktionsförmåga utan snarare främst av dess skönhetsvärde. Gläntor eller annan luckighet kan innebära att krav på anläggning av skog inträder. Alternativa föryngringsmetoder som blädning, luckhuggning, två- och flerskiktade huggningsformer kan också vara intressanta i tätortsnära områden. Sådana alternativa brukningsformer och dess förhållande till SVL behandlas närmare i betänkandets kapitel 9.

19.6.2 Allemansrätten, miljöbalken och PBL

Skogens sociala värden påverkas även av annan lagstiftning än SVL. En grundläggande förutsättning för det stora flertalets nyttjande av skogen är allemansrätten. Sedan 1994 är allemansrätten inskriven i grundlagen. I regeringsformens stadgas det att "Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten". Allemansrätten innebär en begränsad rätt för var och en att färdas över annans mark och tillfälligt uppehålla sig där. Med rätten följer krav på hänsyn och varsamhet; mot natur och djurliv, mot markägare och mot andra människor ute i naturen.¹⁹

Även miljöbalken berör dessa frågor. De allmänna hänsynsregler som gäller för alla som nyttjar naturen och allemansrätten återfinns i miljöbalkens 2 och 7 kap. I 3 kap. 6 § miljöbalken framgår det att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt med hänsyn till friluftslivet ska skyddas så långt möjligt mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas. Är områdena av riksintresse för exempelvis friluftslivet ska de skyddas mot åtgärder.

I 4 kap. 2 § miljöbalken räknas ett antal områden upp inom vilka turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Utöver dessa områden svarar Naturvårdsverket i samarbete med bl.a. länsstyrel-

¹⁹ www.naturvardsverket.se

serna för ytterligare urval av områden som anges vara av riksintresse för friluftslivet.²⁰

I miljöbalken finns också regler för områdesskydd som kan användas för att säkerställa skogsområden som är viktiga för friluftslivet. Flera kommuner använder exempelvis naturreservat som ett medel att säkerställa skogs- och kulturmarksområden som anses vara värdefulla för friluftslivet.

Det viktigaste rättsliga instrumentet i den fysiska planeringen är annars plan- och bygglagen (PBL). Enligt PBL ska all planläggning beakta natur- och kulturvärden. PBL ger kommunerna stora frihetsgrader att påverka den tätortsnära skogens användning liksom tillgången till naturmark för friluftutnyttjande. I varje kommun ska det, enligt 1 kap. 3 § PBL finnas en översiktsplan. Översiktsplanen ska bl.a. ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden. I planen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt och det ska framgå hur kommunen avser att tillgodose dessa riksintressen.

19.6.3 Avtal för att värna skogens sociala värden

Utöver möjligheterna att värna skogens sociala värden genom att använda vissa i miljöbalken angivna formella former för skydd av skogsmark torde avtalsformen vara ett alternativ när en kommun vill säkerställa att ett skogsområde inte brukas på ett sådant att det rörliga friluftslivets intressen hotas.

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen är det emellertid svårt att använda det befintliga naturvårdsavtalsinstrumentet för detta ändamål.²¹ Skogsstyrelsens linje är att naturvårdsavtal ska användas så att de tydligt avser biologiska värden med utgångspunkt i Levande skogars delmål 1. Skogsstyrelsen har vid flera tillfällen försökt lansera andra typer av avtal för värnande bl.a. av sociala värden. Dessa alternativ beskrivs ytterligare i detta betänkandes kapitel 14.

²⁰ Enligt www.naturvardsverket.se (2006-09-11) har 215 områden på detta sätt utsetts som riksintressanta för friluftslivet.

²¹ Skogsstyrelsen, *Frågor och svar om skogens sociala värden*, skrivelse till Skogsutredningen 2004, 2006-04-25.

19.6.4 Strategin för formellt skydd av skogsmark

I regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier framhölls det att de skyddade områdenas betydelse för friluftslivet och det ökade behovet av att bevara tätortsnära natur bör väga tungt när ett områdes skyddsvärde ska bedömas.²² Bevarandevärdena för friluftslivets intressen, tätortsnära miljö, skogens kulturmiljöer m.m. ska i möjligaste mån samordnas med skyddet av biologisk mångfald i skogslandskapet för att uppnå synergieffekter.

Skogens sociala värden berörs också i den nationella strategi för skydd av skogsmark som togs fram i samarbete mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen och som presenterades i juni 2005.²³ Strategin slår fast att det i arbetet med formellt skydd ska eftersträvas lösningar som innebär att målet för skydd och vård kan uppnås utan inskränkningar som är mer ingripande än vad som krävs för att uppnå ett preciserat syfte. Skogsområden som är värdefulla för friluftsliv och kulturmiljövård men som saknar skogsbiologiska värdekärnor bedöms i många fall kunna skötas med förstärkt naturhänsyn utan större inskränkningar i pågående markanvändning.

Vidare framhölls behovet av att skydda de områden som redovisats inom ramen för regeringsuppdrag om tätortsnära natur i Stockholms och i Västra Götalands län. Bevarandevärden för friluftsliv och kulturmiljö vägs också in i den prioriteringsmodell som förordas i strategin. Skogar med höga naturvärden och som samtidigt har värden för rekreation, friluftsliv och folkbildning ges hög prioritet, i synnerhet om de ligger tätortsnära.

19.7 Skogsstyrelsens arbete med skogens sociala värden

19.7.1 Uppdrag att se över skogens sociala värden

I regleringsbrevet för år 2003 gav regeringen Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa hur skogens värden bättre kan tas tillvara för att främja den sociala dimensionen av hållbar utveckling samt hur skogsvårdsstyrelserna genom sin verksamhet kan bidra till detta.

²² Prop. 2000/01:130.

²³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skogsmark*, juni 2005.

Uppdraget redovisades i december 2003 och ska, enligt Skogsstyrelsen, ses som en första avsiktsförklaring angående myndighetens syn på arbetet med skogens sociala värden.²⁴ Av redovisningen framgår att Skogsvårdsorganisationen (numera Skogsstyrelsen) har som mål att bli Sveriges bästa myndighet i frågor rörande skogens sociala värden. Myndigheten menade att skogens sociala värden framför allt kan värnas och utvecklas om den tätortsnära naturen skyddas från utarmning av rekreationsvärden och från att exploateras för annat ändamål. Rekreation bör, enligt vad som anförs i rapporten, vara det överordnade målet för skötsel och användning av den tätortsnära skogen. Mot den bakgrunden framhölls även att ökad kunskap om planering och skötsel bör eftersträvas hos såväl skogliga aktörer som stadsplanerare. Vidare betonades att den tätortsnära skogen är en lämplig arena för aktiviteter som ökar allmänhetens kunskap och engagemang om skogens olika värden men även för åtgärder som motverkar ohälsan i samhället. Även naturturism och regional utveckling kan, enligt Skogsstyrelsen, ses som aktiviteter som stärker den sociala dimensionen för hållbar utveckling i skogen.

Skogsstyrelsen angav att barn och ungdomar, människor i behov av rehabilitering samt nya svenskar kommer att vara prioriterade målgrupper för myndighetens arbete för att stärka den sociala dimensionen under de närmaste åren. Enligt vad som också anförs i rapporten ”[rymmer] en större satsning på skogens sociala värden ... en tillväxtpotential för SVO”.

De verksamheter som kommer att prioriteras av myndigheten är enligt rapporten:

- att bevara och utveckla den tätortsnära skogens rekreationsvärden,
- att initiera rehabiliteringsprojekt samt
- att stimulera landsbygdsutveckling - naturturism.

19.7.2 Myndighetens instruktion och regleringsbrev

I Skogsstyrelsens instruktion omnämns inte uttryckligen skogens sociala värden i den uppräknade av frågor som myndigheten ska ägna särskild uppmärksamhet (2 §).²⁵

²⁴ Skogsstyrelsen, *Skogens sociala värden* (Meddelande 2004:3).

²⁵ Förordning (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2005 ska myndighetens arbete med skogens sociala värden och särskilt arbetet med kommunerna om tätortsnära skogar redovisas.²⁶ I regleringsbrevet för år 2006 finns en något modifierad skrivning där det anges att även arbetet om tätortsnära skogar med ”andra, inom respektive kommun betydelsefulla aktörer” ska redovisas.²⁷

19.7.3 Myndighetens verksamhetsmål

Myndigheten har satt upp ett långsiktigt verksamhetsmål för de tätortsnära skogarna i linje med det ovan refererade kortsiktiga sektorsmålet. Verksamhetsmålet lyder:

- ”Varje skogsvårdsstyrelse har i samarbete med kommuner (med tätorter med fler än 20 000 invånare) och andra inom respektive kommun betydelsefulla aktörer senast år 2006 tagit fram ett samarbetsdokument. Detta dokument uttrycker de långsiktiga gemensamma ambitionerna beträffande nyttjandet av de tätortsnära skogarna.”

I en redovisning till Skogsutredningen anger Skogsstyrelsen att det i slutet av april 2006 fanns 5–10 färdiga samarbetsdokument.²⁸ Arbetet med att upprätta samarbetsdokument hade, enligt Skogsstyrelsen, inneburit svårigheter av flera slag. Sveriges Kommuner och Landsting hade inte prioriterat frågan och kommuner är organiserade på så olika sätt att det hade varit svårt att teckna samarbetsdokument efter en enhetlig modell. Flera kommuner hade välkomnat Skogsstyrelsens samarbetsinvt medan andra har haft svårt att se mervärdet med ett samarbetsdokument.

19.7.4 Myndighetens årsredovisningar

I Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2004 angavs att SVO:s arbete med miljö kvalitetsmålet Levande skogar går in i ett nytt och intensivt skede under år 2005 där skogens sociala värden och arbete med de tätortsnära skogarna kommer att få fortsatt hög prioritet.

²⁶ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, 2004-12-16.

²⁷ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, 2005-12-20.

²⁸ Skogsstyrelsen, *Frågor och svar om skogens sociala värden*, skrivelse, 2006-04-25.

Samtidigt angavs det att myndigheten befann sig i en utvecklingsfas när det gäller skogens sociala värden. Detta innebar bl.a. att man höll på att ta fram strategier och arbetssätt för att utöka kontakterna med allmänheten.

Utöver arbetet med att upprätta samarbetsdokument i enlighet med ovan nämnda sektors- och verksamhetsmål omnämndes två andra projekt. Det ena var en nationell Internetportal i samarbete mellan SVO, kommuner och övriga intressenter. Skogsstyrelsen underströk också att myndighetens arbete med s.k. Gröna jobb kommer att generera viktiga erfarenheter för fortsatt arbete kring hur en bättre folkhälsa kan uppnås med skog och natur som viktiga ingredienser.

I Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2005 betonades, bl.a. med hänvisning till ovan refererad studie från analysföretaget Kairos Future, att skogen är livsviktig som hälso- och rekreationsplats för svenskarna. I årsredovisningen angavs det vidare att EU/LIFE-projektet "Tätortsnära skog för människan" avslutades i mars 2005. Projektet hade bl.a. resulterat i boken "Naturen och hälsan" samt ett antal demonstrationsobjekt, handböcker, foldrar och broschyrer.

Myndigheten konstaterade vidare att samarbet hade inletts med de större kommunerna om att i ökad utsträckning utnyttja och anpassa den tätortsnära naturen för rekreation och friluftsliv. Målet är, enligt myndigheten, att arbetets första fas ska genomföras under år 2006. Liksom tidigare år lyfte myndigheten fram att den uppdragsverksamhet som myndigheten utför i form av s.k. Gröna jobb i vissa fall har en riktning som främjar skogens sociala värden.

19.7.5 Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2007

I Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2007 refereras till ovan nämnda undersökning av Kairos. Skogsstyrelsen menar att studiens resultat visar på den viktiga uppgift som myndigheten har att arbeta aktivt med skogens sociala värden.

19.7.6 Ytterligare ställningstagande från Skogsstyrelsen om skogens sociala värden

I en skrivelse till Skogsutredningen från slutet av april 2006 anger Skogsstyrelsen att det faktum att flera myndigheter och organisationer i dag arbetar med skogen som friluftsmiljö och hälsokälla gör att det behövs ett utökat samarbete. I samband med övergången till en myndighet och den omorganisation som genomförs under år 2006 kommer myndigheten att utöka resurserna inom ämnesområdet skogens sociala värden och stärka kompetensen bl.a. genom nyrekrytering.

Skogsstyrelsen har sedermera initierat ett uppdrag med inriktning att klarlägga förutsättningar och föreslå en handlingsplan för det fortsatta arbetet med skogens sociala värden.²⁹ Uppdraget syftar bl.a. till att utforma ett utbildningspaket riktat till skogsägare av tätortsnära skogar och till berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Arbetet ska avrapporteras senast den 15 september 2006. Tanken är att skogens sociala värden ska få resurser och prioritet i myndighetens arbete som balanserar mot det arbete som är inriktat mot skogens ekonomiska och ekologiska värden.

19.8 Flera aktörer arbetar med skogens sociala värden

Skogsstyrelsen är inte den enda statliga myndigheten som arbetar med frågor som kan anses falla in under begreppet skogens sociala värden. Utöver Skogsstyrelsen har bl.a. Naturvårdsverket, Boverket och Statens Folkhälsoinstitut verksamheter som anknyter till skogens sociala värden. Även Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna och olika forskande institutioner har ett intresse i dessa frågor. Några aktörers verksamheter beskrivs kortfattat nedan.

19.8.1 Kommunerna

Den fysiska planeringen är i huvudsak en fråga för kommunerna och kravet i PBL på en översiktsplan i varje kommun har beskrivits ovan. Avvägningen mellan olika grad av exploatering och bevarande av tätortsnära skogsområden är en viktig om än ofta konfliktfylld

²⁹ Uppgift från Johanna From, enhetschef, Skogsstyrelsen.

uppgift för kommunerna. Kommunerna har också en betydelsefull roll när det gäller hur förvaltningen av kommunägda skogar tillgodoser olika intressen. I tätortsnära områden är det inte sällan flera olika nyttjare av skogens sociala värden som ska samsas.

19.8.2 Naturvårdsverket

Friluftsförhållandena kan ses som en del av naturvårdspolitiken och lyftes bl.a. fram i regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik.³⁰ Av 4 § Naturvårdsverkets instruktion framgår det att myndigheten ska se till att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas. Tillsammans med Länsstyrelserna arbetar Naturvårdsverket även med det formella skyddet av skogsmark bl.a. till gagn för tillvaratagande av skogens sociala värden (se vidare nedan).

I maj 2003 beslutade regeringen att inrätta Friluftsrådet och knyta det till Naturvårdsverket. Friluftsrådet ska förstärka friluftspolitiken, ge råd till myndigheter och övriga i friluftsförhållanden samt fördela bidrag.³¹

19.8.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.³² Länsstyrelserna ska bl.a. verka inom områdena naturvård och miljöskydd samt hållbar samhällsplanering. Inom ramen för dessa uppgifter ingår bl.a. att beakta sådana sociala värden som kan kopplas till skogen.

Enligt 1 kap. 8 § Plan- och bygglagen (PBL) har länsstyrelserna tillsyn över länens plan- och byggnadsväsende och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. Länsstyrelserna ska enligt 4 kap. 9 § PBL avge ett yttrande över kommunernas obligatoriska översiktsplan. Av yttrandet ska det framgå om planförslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.

³⁰ Skr. 2001/02:173.

³¹ Under 2004 fördelades 15 miljoner kronor till ideella friluftslivsorganisationer. År 2005 förstärktes detta belopp med tio miljoner kronor.

³² 2 § Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

19.8.4 Boverket

Boverket är central förvaltningsmyndighet bl.a. för frågor om hushållning med mark- och vattenområden och för fysisk planering.³³ Myndigheten har även ansvaret för det ovan beskrivna miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö.

19.8.5 NUTEK och fd Turistdelegationen

Nuteks (fd Turistdelegationens) roll är bl.a. att samordna det arbete som olika organisationer bedriver på turistområdet.³⁴ Till området miljö och naturnära turism räknas bl.a. utvecklingsprojekt som kan kopplas till naturnära turism däribland sådan turism som nyttjar skogen som arena.

Inom området miljö- och naturnära turism gav Skogsstyrelsen och Turistdelegationen för ett par år sedan ut en skrift som ger tips och information till markägare med intresse av att engagera sig i turismverksamhet.³⁵

19.8.6 Folkhälsopolitiken och Statens folkhälsoinstitut

Ett av folkhälsopolitikens målområden betecknas Ökad fysisk aktivitet. I regeringens senaste skrivelse om arbetet inom nämnt politikområde, erinrades om de tydliga beröringspunkterna mellan naturvårds- och friluftspolitiken och folkhälsopolitiken när det gäller målområdet Ökad fysisk aktivitet.³⁶ Kopplingen till arbetet mot en hållbar utveckling bör, enligt regeringen, också framhållas, dvs. att friluftslivet är starkt sammanlänkat med den sociala dimensionen av hållbar utveckling.

Den statliga myndigheten på folhåloområdet – Statens folkhälsoinstitut – gör visserligen inget självständigt arbete med inriktningen mot skogens betydelse för folkhälsan men beröringspunkterna är många.³⁷ Myndigheten agerar i dessa frågor främst genom

³³ www.boverket.se

³⁴ Vid årsskiftet 2005/2006 upphörde Turistdelegationen som självständig myndighet. Delegationens uppgifter överfördes till Nutek och VisitSweden (fd Sveriges Rese- och Turistråd AB).

³⁵ Turistdelegationen och Skogsstyrelsen, *Skogen och turismen – en gren av naturturismen - En informations- och idéskrift för markägare och turistföretagare från Turistdelegationen och Skogsstyrelsen* (Skogsstyrelsens förlag, 2001).

³⁶ Skr. 2005/06:205.

³⁷ Uppgifter från Peter Lamming, Folkhälsoinstitutet, 2006-06-15.

att vara representerat i det ovan nämnda statliga Friluftsrådet. Tillsammans med Naturvårdsverket har Folkhälsoinstitutet även skickat en skrivelse till Skolverket i syfte att kvalitetssäkra ämnet Friluftsliv i skolundervisningen. Under hösten 2006 kommer myndigheten att undersöka hur olika myndigheter kan samverka i syfte att främja ett aktivt friluftsliv.

19.9 Andra aktörer om sociala värden

19.9.1 Sveaskog AB

Sveaskog AB förvaltar 4,6 miljoner ha mark och cirka 20 % av Sveriges produktiva skogsmark. Mot den bakgrunden föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2005 att Sveaskog AB bör kunna bedriva utökad verksamhet inom området naturturism, rekreation och upplevelser. Huvudtanken är att mark ställs till förfogande för privata entreprenörer. Därigenom nyttjas statens mark bättre för att skapa arbetstillfällen i glesbygd. Riksdagen biföll förslaget.³⁸

I april 2005 kompletterades Sveaskogs bolagsordning med följande uppdrag: ”Bolaget ska bedriva verksamhet inom området naturbaserad turism, i första hand genom upplåtelse av mark och vatten till entreprenörer. Verksamheten ska bedrivas på affärs-mässiga villkor.”

I april 2005 bildade Sveaskog dotterbolaget Sveaskog Naturupplevelser AB.³⁹ Till bolaget har man överfört den verksamhet som tidigare bedrevs i moderbolaget kring bl.a. upplåtelser för jakt och fiske. I dotterbolagets uppgifter ingår att:

- Förvalta och utveckla upplåtelser av mark och fiskevatten till privatpersoner och föreningar på uppdrag av Sveaskog och eventuellt andra markägare.
- Bidra till utvecklingen av naturbaserad turism genom att ställa mark till förfogande för entreprenörer och skapa förutsättningar för entreprenörernas utveckling och marknadsföring.
- Samordna arbetet med naturbaserad turism på statens marker.

³⁸ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 21, bet. 2004/05:NU1.

³⁹ Den fortsatta redovisningen av Sveaskogs arbete i detta avsnitt bygger på uppgifter från Linda Andersson, informationschef, Sveaskog AB, 2006-06-20.

Sveaskog Naturupplevelser kommer inledningsvis att fokusera på att utveckla naturbaserad turism i Norr- och Västerbotten.

Bolaget har inlett ett samarbete med SLU i Umeå samt Mittuniversitetet och European Tourism Research Institute (ETOUR), genom finansiering av två professurer inom turism. Vidare har Sveaskog även etablerat samarbete med olika statliga och privata aktörer för att utveckla en marknadsplats där lokala entreprenörer kan marknadsföra och sälja sina tjänster. Marknadsplatsen lanseras under hösten 2006.⁴⁰

19.9.2 LRF Skogsägarna⁴¹

LRF Skogsägarna anser att skogens sociala och kulturella värden är viktiga. När det gäller särskilda hänsyn för folkhälsa och friluftsliv är bedömningen dock att det är förhållandevis begränsade arealer nära tätorter som berörs. Enligt LRF Skogsägarna kan ett skogsbruk med ökad tillväxt bedrivas på resten av skogsmarken utan att komma i konflikt med friluftslivet eller turismen.

Organisationen anser vidare att lokal samverkan oftast borgar för att olika verksamheter kan stötta varandra. En fråga som, enligt LRF Skogsägarna, måste vidareutvecklas, är nyttjandet av skogsmark för kommersiell turism eller annan liknande verksamhet, som inte faller under allemansrätten.

Senare års fokus på skogens sociala värden gör, enligt LRF Skogsägarna, att skogspolitikens produktions- och miljömål blir för begränsat. Organisationen förordar i stället att man utgår ifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart skogsbruk som målformulering.

Vidare ger man begreppet skogens sociala värden en bred uttolkning och menar att det även bör omfatta landsbygdsutveckling, med arbetstillfällen och arbetsmiljöfrågor inom skogsnäringen. Organisationen framhåller vikten av att dessa frågor ses ur ett helhetsperspektiv och inte begränsas till tätortsnära skogar för friluftsliv.

⁴⁰ Marknadsplatsen kommer att ha adressen www.inatur.se.

⁴¹ Bygger på uppgifter i ett underlag från LRF Skogsägarna.

19.9.3 Södra

I ett förslag till vägledning för skogsägareföreningen Södras arbete med mångbruk slås det fast att det inte råder något tvivel om att människor mår bra av att vistas i skog och mark.⁴² Samtidigt betonas det att skötsel och brukande inte står i motsats till detta. Södras grundinställning är att mångfalden enskilda skogsägare är en garant för god hushållning med skogen; för produktion och miljö. I likhet med LRF Skogsägarna avvisar Södra bestämt att naturreservat används för att ”skydda” skogsmark mot skogsbruk för att på så sätt gynna friluftslivet. Enligt Södra är skötsel av skogen nära tätorter, om än med särskild hänsyn, en garanti för en upplevelserik och strövvänlig skog.

Värdet av att människor kan använda skog och natur för att öka sitt välbefinnande och förbättra sin hälsa ska, enligt Södras uppfattning, tas tillvara. Föreningen anser dock att det måste ske utifrån de förutsättningar som ägaren av marken bedömer som rimliga. Att visa hänsyn till markägaren anser föreningen vara en grundbult i det allemansrättsliga nyttjandet.

Södra framhåller att insatser för ett ökat friluftsliv på enskild mark uteslutande måste ske på frivillig väg, genom civilrättsliga avtal där kommunen och markägaren är parter. Tas enskild mark i anspråk och brukandet av skogen försvåras måste detta kompenseras ekonomiskt. Södra anser också att det måste utvecklas tidsbegränsade skötselavtal som kan användas för åtgärder i skogen som syftar till att främja ett aktivare friluftsliv och som samhället är berett att ersätta. Enligt Södras mening uppfyller t.ex. inte nuvarande naturvårdsavtal dessa kriterier.

Södra framhåller att friluftslivet inte får bli en huvuduppgift för Skogsstyrelsen. Föreningen anser att utvecklingen av det man betecknar upplevelsesegmentet i första hand i stället måste vara en uppgift för markägare tillsammans med friluftslivets organisationer, kommuner och naturvårdsstiftelser.

⁴² Södra, *Förslag till vägledning vid Södras arbete med medlemsstöd kring mångbruk och skogsgården*, 2006-06-28.

19.9.4 FRISAM

Friluftorganisationer i samverkan (FRISAM) anser att Skogsvårdslagen (SVL) visserligen ger utrymme för hänsynstagande gentemot friluftslivet men att detta sker i begränsad omfattning.⁴³ FRISAM föreslår därför i en skrivelse till Skogsutredningen ett antal förändringar av SVL för att friluftslivets samt skogens sociala och estetiska värden ska beaktas i större utsträckning.⁴⁴

FRISAM anser bl.a. att det bör övervägas om den tätortsnära skogen bör undantas från SVL:s bestämmelser och att andra produktionsvärden än de som kopplas till virkesproduktion därigenom får större tyngd i dessa områden.

19.9.5 Friluftsförändringen

Friluftsförändringen anser att SVL i högre grad måste ta hänsyn till att produktion av skog inte bara är produktion av massa och timmer.⁴⁵ Organisationen anser att SVL bör förändras så att rekreation och friluftsliv lyfts fram som exempel på intressen som har hög samhällsnytta och som därför ska respekteras där praktiskt skogsbruk bedrivs. Skogsmarkens tillgänglighet måste stärkas och framkomligheten på avverkad eller gallrad mark måste, enligt Friluftsförändringen, förbättras.

19.9.6 Skogsindustrierna⁴⁶

Skogsindustrierna betonar att alla genom allemansrätten har tillträde till skog och mark. Många markägare utsträcker dessutom denna rätt till att ge allmänheten möjlighet att nyttja de enskilda skogsbilvägarna, vilket gör stora skogsområden tillgängliga som annars skulle vara svåra att nå.

Skogsindustrierna understryker att myndigheter inte kan ställa sådana krav på hänsyn till rekreation och friluftsliv att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Krav utöver denna begränsning

⁴³ FRISAM är en paraplyorganisation för 19 friluftorganisationer i Sverige. Dessa har tillsammans cirka 1 700 000 medlemmar.

⁴⁴ FRISAM, *Synpunkter från FRISAM till Skogsutredningen*, skrivelse, 2005-10-05.

⁴⁵ Friluftsförändringen, *Yttrande med anledning av Skogsutredningens pågående arbete*, 2006-03-30.

⁴⁶ Avsnittet bygger på uppgifter från Stefan Wirtén, skogsdirektör, Skogsindustrierna, 2006-06-29.

innebär rätt till intrångskompensation för markägaren. Skogsindustrierna anser att när det gäller naturvård, t.ex. biotopskydd, finns väl etablerade rutiner för att kompensera markägare för restriktioner i skogsbruket. Arbetsättet är mindre väl utvecklat när det gäller skogens sociala värden och resurserna för att kompensera markägare är väsentligt mer begränsade i de fallen.

Skogsindustrierna konstaterar också att ett mer kommersiellt nyttjande av skog för rekreation, friluftsliv och naturturism håller på att växa fram. Organisationen anser att skogsbruk ofta är en förutsättning för naturturism, framför allt genom branschens investeringar i skogsbilvägar och annan infrastruktur. Samtidigt understryker man att om verksamheten utnyttjar skogen i högre grad än vad som har stöd i allemansrätten, så måste villkoren för detta regleras i avtal med markägaren. Detsamma gäller om den som bedriver skogsturistisk verksamhet ställer större krav på hänsyn av markägaren än vad som stadgas i SVL.

Skogsindustrierna framhåller även att staten som en stor skogsägare bör känna ett särskilt ansvar för att erbjuda möjligheter till rekreation och friluftsliv i skogsmiljö.

19.10 Åtgärder för att främja nyttjandet och för att stärka de sociala värdenas ställning

I de rapporter som på senare år har behandlat skogens sociala värden lyfts flera olika åtgärder fram i syfte att främja nyttjandet av dessa värden samt för att stärka deras ställning.⁴⁷ Några av dessa åtgärder beskrivs kortfattat i följande avsnitt.

19.10.1 Säkra tillgången på och rekreationskvaliteten i tätortsnära natur

Planering och skötsel av de tätortsnära skogarna ska som överordnat mål inriktas på att göra denna miljö så optimal som möjligt för människors vardagsrekreation. Traditionell virkesproduktion och naturvårdsarbete bör därför underordnas rekreationsaspekterna.

⁴⁷ Se bl.a. Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J), 2001 och Skogsstyrelsen, *Skogens sociala värden* (Meddelande 2004:3).

19.10.2 Stimulera till sektorsövergripande samarbete

Den tätortsnära naturen finns ofta i området mellan stad och land. Likaså kan man säga att den ligger i gränslandet mellan olika samhällssektorer och markanvändare. Sektorsövergripande samarbete bör därför eftersträvas.

19.10.3 Anpassa skogarnas skötsel

Skogarnas skötsel påverkar i stor utsträckning dess sociala värde. Den skog som under lång tid har fått utvecklas fritt attraherar troligen inte den starkt urbaniserade människa som ska ge sig ut på en lågskopromenad. Det är inte heller säkert att den intensivt brukade skogen faller denne flanör på läppen. Några generella rekommendationer för skötseln i dessa områden kan dock ges:

Variation

Variationsrikedom är den kanske viktigaste målsättningen för att sociala önskemål på skogen ska kunna infrias. Med variation avses bl.a. att skogen rymmer bestånd med olika ålder, olika trädslag (dels i blandningar och dels i trädslagsrena bestånd), olika täthet och höjdsiktning. Friluftsförbundet anser att ”en sådan skog svårigen kan skötas som man traditionellt producerar timmer och massa”.

Framkomlighet

De sociala värdena är starkt knutna till attraktivitet och tillgänglighet. Skogen ska mot den bakgrunden helst vara välskött utan avverkningsrester eller andra trädrester som kan hindra framkomligheten. Markberedning, vilthägn och täta ungskogar är andra faktorer som minskar skogens framkomlighet.

Stabilitet och vitalitet

Skogen ska vara stabil och vital så att drastiska förändringar undviks. Skogen bör därför skötas med hänsyn till risken för storm-, svamp- och insektsskador.

Beständighet

Skötseln bör utformas så att den innebär så få ingrepp som möjligt samt att dessa sker skonsamt. Avverkningar och virkestransporter bör ske på ett sådant sätt att varken träd eller mark skadas.

Markvegetationen bör vårdas

Markvegetationens utveckling bör beaktas vid skogens skötsel. Fält- och bottenskiktet kräver speciell omtanke i skogar som används flitigt för rekreatiösa ändamål.

Estetisk hänsyn

Estetiska hänsyn bör få väga tungt vid alla skogsbruksåtgärder i rekreationsskogar. Vid hyggesupptagning bör större upplevelsemässiga hänsyn tas med avseende på hyggesform, storlek, utläggning och naturhänsyn.

19.10.4 Lär av andra länder

Sverige har mycket att lära av övriga Europa när det gäller att stärka skogars sociala betydelse. Tyskland, Frankrike och Holland nämns som länder med lång historia när det gäller forskning och aktivt arbete för att utveckla dessa värden.

Noterbart i sammanhanget är att frågor om skogens sociala värden var mycket omdiskuterade i samband med att man utformade gällande skogsprogram i Finland.⁴⁸ Den slutliga visionen i skogsprogrammet på detta område var "Uthållig välfärd från skogar med mångfald". Målet i det finska skogsprogrammet är att

⁴⁸ Uppgifter från Pentti Lähteenoja, bitr. avdelningschef, Skogsavdelningen, Finska Jord- och skogsbruksministeriet, 2006-05-08.

användningen och skyddet av skogarna beaktar de traditionella användningsformerna och främjar den mångomfattande materiella och andliga välfärd som skogarna ger.

19.10.5 Öka kunskapen hos viktiga aktörer

För att bevara och förstärka rekreationsvärdet i den tätortsnära skogen krävs en klar målsättning och anpassad skötsel. De som förvaltar tätortsnära natur bör därför informeras om hur olika skogsbruksåtgärder bör utföras för att de sociala värdena ska bevaras eller förstärkas.

19.10.6 Initiera folkligt deltagande

Nyttjandet av skogens olika sociala värden kan i bland stå i konflikt med varandra. Detta sker inte minst i tätortsnära områden där nyttjandebelastningen oftast är hårdast. Mot den bakgrunden finns det ett behov av att utveckla dialogen mellan medborgarna och markägare. Detta kan minska konflikter men även öka den lokala delaktigheten och förankringen.

19.10.7 Förstärk kunskapen hos allmänheten

Många svenskar som utnyttjar skogen för rekreation har begränsade kunskaper om skogen som livsmiljö för mängder av arter och som virkesproduktionsresurs. Det kan finnas flera skäl och möjligheter att försöka förstärka denna kunskap i de breda folklagren. Bland de möjligheter som Skogsstyrelsen nämner i sin rapport om skogens sociala värden återfinns bl.a. förslag om en förstärkning av Skogen i skolan⁴⁹, ett ökat samarbete med naturskolor, särskilda insatser riktade mot nya svenskar samt en utökning av den mot allmänheten riktade informationsinsatsningen Skogens dag.

⁴⁹ Skogen i Skolan har sedan 30 år fungerat som ett samarbetsprogram mellan skogsbruket och skolvärlden. Årligen deltar omkring 15 000 lärare och 120 000 elever i olika aktiviteter.

19.10.8 Främja mångbruk

Mångbruk av skogen kan öka skogsägares intäkter. Åtgärder på detta område inkluderar bl.a. satsningar på ökad naturturism, däribland jaktturism. Mångbrukstanken kan även gynnas av att användningen av naturvårdsavtal vidgas så att även områden som har behov av skötsel och åtgärder för att utveckla de sociala värdena kan omfattas.⁵⁰

19.10.9 Marknadsföring av skogens sociala värden

Information av olika slag är en viktig del i en allmän strävan att popularisera skogens alla möjligheter. Tryckt material, internet-baserad information, filmer m.m. är alla exempel som Skogsstyrelsen nämner i sina rapporter kring skogens sociala värden som möjliga informationskanaler. Även myndighetens lokala organisation framhålls som resurs för spridning av information kring dessa frågor.

19.10.10 Stimulera landsbygdsutvecklingen

Skogen har sedan länge spelat en viktig roll för landsbygdens utveckling. Numera är emellertid antalet direkt verksamma i det traditionella skogsbruket begränsat. Möjligheterna att på olika sätt utnyttja skogens andra möjligheter spelar därför en allt större roll som grund för en positiv landsbygdsutveckling. En sådan möjlighet är naturturism.

Landsbygdsutvecklingsfrågor med koppling till skogens sociala värden berördes i den av regeringen i juni 2006 presenterade strategin för det nationella landsbygdsutvecklingsprogram som ska gälla under perioden 2007–2013. Där konstaterades bl.a. att skog och skogsbruk har en indirekt påverkan på landsbygden och dess attraktionskraft genom jakt, fiske och naturturism.⁵¹ Frågor om landsbygdsutveckling behandlas närmare i detta betänkandes kapitel 33.

⁵⁰ Alternativa avtalsformer för främjande av skogens sociala värden berörs närmare i betänkandets kapitel 14 om olika former av skydd av skog.

⁵¹ Skr. 2005/06:87.

20 Miljö- och konsumentkrav

20.1 Direktiven

I direktiven pekas miljö- och konsumentkrav ut som en av de faktorer som påverkat skogspolitiken och som av det skälet ska analyseras.

20.2 Regeringens skrivelse

I skrivelsen om skogspolitiken gjorde regeringen bedömningen att Sverige även i fortsättningen bör verka aktivt i pågående internationella förhandlingar som strävar mot ett ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt hållbart skogsbruk i alla delar av världen.¹

Regeringen ansåg att det i detta arbete är viktigt att Sverige verkar för att miljömärkning eller certifiering av hållbart skogsbruk är en marknadsdriven process och att miljömärkning eller certifiering och frihandel verkar ömsesidigt stödjande i arbetet för en hållbar utveckling.

Regeringen framhöll också att merparten av det statliga skogsbruket är anslutet till den frivilliga certifieringsstandarden FSC.

20.3 Miljömålspropositionen

I Miljömålspropositionen från 2005 skrev regeringen att marknadsrelaterade verktyg, t.ex. miljö- och kvalitetsmärkningar, under senare år har blivit en viktig framgångsfaktor i miljöarbetet.² Drivkraften är konsumenterna och deras efterfrågan och hur de genom aktiva val bidrar till att miljökvalitetsmålen uppnås, ansåg regeringen. Element som oftast ingår i certifierings- eller märk-

¹ Skr. 2003/04:39.

² Prop. 2004/05:150.

ningssystem är krav om metoder för produktion eller fångst, säkerställande av hållbarhet när det gäller nyttjande av resurser såsom mark, vatten, biologiska resurser samt uppgift om ursprung och spårbarhet. Även sociala och ekonomiska aspekter av hållbar utveckling kan ingå.

Producenters miljömedvetenhet ett konkurrensmedel

Regeringen framhöll i propositionen att man vill använda den drivkraft som finns i dessa marknadsrelaterade verktyg. Såväl statlig som annan offentlig upphandling kan spela en viktig roll för att uppnå en viss kritisk massa när det gäller t.ex. efterfrågan av miljömärkta varor och tjänster, ansåg regeringen. Producenterna bör, enligt regeringen, ta ansvar för att informationen till konsumenterna blir relevant och förståelig så att konsumenterna kan göra väl övervägda val. I takt med att konsumenterna blir medvetna om produkters miljöpåverkan kan producenternas miljömedvetenhet användas som ett konkurrensmedel på samma sätt som pris och kvalitet.

Näringslivet har, enligt regeringen, en betydelsefull roll att, tillsammans med andra relevanta aktörer inklusive olika organisationer ge information till konsumenter och ombesörja distribution av miljömärkta varor m.m. Inom EU och internationellt bör Sverige verka för att miljömärkning ska ses som sådan information om miljöfaktorer, ursprung m.m. som konsumenterna bör få del av. Sverige bör driva att miljömärkning och liknande verktyg ska kunna användas i miljöarbetet utan att det strider mot reglerna om frihandel, skrev regeringen i propositionen.

20.4 Miljöcertifiering av skogsbruk

Inför och under FN:s stora miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 förespråkades från flera håll antagandet av en internationell Skogskonvention.³ Någon sådan blev det inte den gången. Efter konferensen tog den internationella skogsdiskussionen i stället andra vägar, såsom exempelvis. mellanstatliga skogsprocesser och skogs-certifiering.

³ Svenska PEFC, *Skogs-certifiering*, skrivelse till Skogsutredningen 2006-08-06.

I Sverige tillämpas i dag två olika system för certifiering av skogsbruk. Forest Stewardship Council (FSC) bildades 1993 och Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) bildades 1999.

Tabell 20.1 Den geografiska fördelningen av FSC- och PEFC-certifierad skog i juni 2006

	FSC – miljoner ha	PEFC – miljoner ha
Europa	38	57
Nordamerika	24	127
Syd/mellanamerika	9	2
Asien Oceanien	3	6
Afrika	2	-
Totalt	76	192

Källa: Svenska PEFC.

Tabell 20.2 Cerifierad areal i juni 2006 för de två system som är verksamma i Sverige. FSC:s 10,4 miljoner ha motsvarar 45 % av den svenska skogsmarken, PEFC:s 6,7 miljoner ha motsvarar 29 %. Observera att en del av arealen är certifierad enligt båda systemen

	FSC	PEFC	Totalt
Stora skogsbolag	5.4	2.9	5.4*
Stat och kommun	4.6	0	4.6
Familjeskogsbruk, kyrkan, Skogssällskapet	0.4	3.8	3.9**
Totalt	10.4	6.7	13.9 miljoner ha

Källa: Svenska PEFC.

*Holmen, Bergvik Skog, StoraEnso och Korsnäs är certifierade enligt båda systemen. Några av stiftet är certifierade enligt FSC, andra enligt PEFC.

**Skogssällskapet är certifierade enligt båda systemen.

20.4.1 Forest Stewardship Council (FSC)

I början av 1990-talet upplevde företrädare inom skogsbruk, tillverkning, miljö- och sociala organisationer i olika delar av världen ett behov av att hitta ett trovärdigt system för att kunna identifiera

produkter från ansvarsfullt skötta skogar, enligt svenska FSC.⁴ I kölvattnet av FN-konferensen i Rio de Janeiro, 1992, stärktes även insikten att miljö- och sociala frågor måste integreras i ekonomiska beslut och att detta måste ske på ett transparent sätt. Som en konsekvens grundades FSC 1993, med syfte att skapa ett världsomspännande system för ackreditering och certifiering av skogsbruk och produkter. Under juni 2006, täckte det FSC-certifierade skogsbruket mer än 76 miljoner hektar i sammanlagt 72 länder och det fanns 4 929 spårbarhetscertifierade tillverkare, importörer, tryckare etc. i 73 länder. Under första halvan av 2006 fanns 24 nationella FSC-standarder och 15 ackrediterade certifieringsföretag.

FSC eftersträvar konsensus

FSC är en internationell, oberoende organisation som inbegriper ekonomiska, sociala och miljöintressen i beslut på såväl internationell som på nationell nivå, enligt skrivelsen.

Avgörande för FSC:s trovärdighet är att det är ett system med internationella standarder som reglerar deltagande, styrning av certifierarnas arbete, hur virke spåras i tillverkningsprocessen, klagomålshantering, offentlighet, utformningen och innehåll i nationella skogsbruksstandarder m.m. De nationella skogsbruksstandarderna kan visserligen vara anpassade till olika länders miljö, sociala och ekonomiska förutsättningar, men grundnivån är fastlagd med FSC:s internationella Principer och kriterier.

Svenska FSC

Svenska FSC är en oberoende ideell förening, som är ansluten till internationella FSC. Arbetet inom Svenska FSC finansieras med bidrag och inga medel erhålls från certifieringen. Arbetet fokuseras på förvaltning av skogsbruksstandarden, att säkerställa systemets funktionalitet, att informera och marknadsföra FSC, samt att bidra till det internationella samarbetet.

Enligt skrivelsen till Skogsutredningen står FSC som organisation i dag inför bl.a. följande utmaningar:

⁴ FSC internationellt och i Sverige, skrivelse från Svenska FSC, 2006-07-04.

- Att stärka förvaltningen av systemet så att trovärdigheten bibehållas. Detta innebär bl.a. att uppföljningen av det certifierade skogsbruket måste stärkas i takt med att certifieringen växer.
- Att tydliggöra för politiska beslutsfattare att FSC-konceptet är ett samhällsstärkande komplement. Beslutsfattare ser FSC endast som ett marknadsdrivet certifieringssystem, men idén bakom FSC är bredare än så, enligt skrivelsen från FSC.
- Att bidra till att fler FSC-certifierade produkter kan väljas av konsumenter. I Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Japan och USA är FSC-certifierade produkter relativt väl etablerade som alternativ. I Sverige m.fl. länder är situationen en annan.
- Att stärka det internationella samarbetet, speciellt i ett nord-syd perspektiv.

20.4.2 Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (PEFC)

Enligt Svenska PEFC visade sig FSC-konceptet i mitten av 1990-talet passa dåligt för det svenska enskilda privatskogsbruket men bättre för stora skogsbolag och för statligt och kommunalt ägd skog.⁵ Skogsägarnas riksförbund och Sågverkens Riksförbund, som i hög grad köper timmer från det privata skogsbruket, anslöt sig därför till utvecklingen av det PanEuropeiska certifieringssystemet som har arbetet i Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar som grund. Enligt skrivelsen bildades *Pan-European Forest Certification* (PEFC) 1999 och vidgades 2004 till det globala *Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes* (PEFC).

Internationella PEFC är ett ramverk för utveckling av nationella skogscertifieringssystem vilka garanterar att köpare av PEFC-certifierade produkter bidrar till bärkraftigt skogsbruk; socialt, ekonomiskt och miljömässigt. PEFC försöker stärka imagen för skog och öka användningen av de förny- och återvinningsbara skogsprodukterna.

⁵ Svenska PEFC, *Skogscertifiering*, skrivelse till Skogsutredningen 2006-08-06.

PEFC bygger på ägarskapet till skogsmark, där ansvaret ligger och konsekvenserna tas. Skogsstandarden utgår från svensk och internationell lagstiftning/konventioner och lägger Helsingfors–Lissabonprocessens 6 kriterier och 104 indikationer för bärkraftigt skogsbruk (sustainable forest management, SFM) till grund.

Svenska PEFC har tre slags certifieringar:

- Skogscertifiering som gäller skogsbrukandet.
- Spårbarhetscertifiering som gäller organisationer som producerar och/eller driver handel med certifierat virke, trävaror, massa/papper eller produkter därav.
- Entreprenörcertifiering som gäller fristående företag som anlitas av certifierade skogsägare eller av virkesorganisationer med spårbarhetscertifikat.

Skogsbrukare, entreprenörer och virkesorganisationer kan antingen certifieras var och en, eller i grupp via ett s.k. certifieringsparaply.

Medlemmarna i Svenska PEFC utvecklar standarderna med assistans av inbjudna parter med skogsintressen. Standarderna ska sedan godkännas av Internationella PEFC som anlitar externa konsulter för granskningen. Godkänd standard i Sverige lämnas därefter till det officiella SWEDAC som godkänner och kontrollerar (ackrediterar) de certifieringsföretag som i praktiken sedan utför själva certifieringen på fältet.

Komponenter i certifieringssystemet är ett ledningssystem, t.ex. ISO 14001, en standard (skogs-, spårbarhet-, entreprenör-) och ett informationssystem som visar att ”spårade” produkter uppfyller skogsstandarden, ibland via flera mellanhänder och transporter. Då huvuddelen av PEFC-dialogen gäller ”*business to business*” märks för närvarande bara en liten del av de certifierade varorna fysiskt, men märkningen finns enligt PEFC:s skrivelse på affärskontrakt och handlingar.

Läget för certifierade trävaror i Sverige är, enligt Svenska PEFC att:

- Slutkonsumenternas miljöintresse för byggmateriel är lågt.
- Byggföretag och brädgårdar är tveksamma till att ta några ökade kostnader för certifierade varor.
- Allmänhetens helt dominerande krav på byggmateriel är tillgänglighet, dvs. öppettider och avstånd.
- Svenska trävaror ses generellt som mycket miljövänliga.

20.4.3 ArtDatabanken och CBM om certifiering av skogsbruk

ArtDatabanken och CBM har till Skogsutredningen framfört följande synpunkter på certifiering av skogsbruk:

- FSC (utomstående oberoende granskning) och PEFC (självkontroll) är två olika typer av certifieringssystem.
- Ska skogscertifieringen få verklig betydelse för målen för biologisk mångfald måste nivån på kraven kunna justeras efter hand, på liknande sätt som miljömärkning av t.ex. tvättmedel.
- Det måste bli tydligare vad som är underkänt.

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 segregerade 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 kostnadsutjämnningen 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]