

Mervärdesskog

Del 3

*Utredningens underlag B
Bilagor*

Slutbetänkande av Skogsutredningen 2004

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:81

Innehåll

21	Den nya Skogsstyrelsen.....	15
21.1	Direktiven.....	15
21.2	Skogsutredningens delbetänkande	15
21.2.1	SVO:s interna styrning	16
21.2.2	Rådgivning, utbildning och information.....	16
21.2.3	Uppdragsverksamheten.....	17
21.2.4	SVO:s tillsynsverksamhet	17
21.2.5	Övrig verksamhet	18
21.2.6	Ny organisationsform för SVO.....	18
21.3	Enmyndigheten Skogsstyrelsen.....	19
21.3.1	Ny organisation	19
21.3.2	Bibehållen lokal förankring.....	21
21.3.3	Reviderad verksamhet och fortsatt förändringsarbete.....	21
22	Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen	23
22.1	Direktiven.....	23
22.2	Disposition och avgränsningar	23
22.3	Lag- och rådgivningsnivå	24
22.3.1	Invändningar mot ”tvånivåsystemet”	25
22.4	Måluppfyllelsemodell	26
22.5	Skogspolitikens mål.....	27
22.6	Uppföljning av 1998–2003 års sektorsmål.....	27
22.6.1	Mål för föryngringsavverkning.....	28
22.6.2	Mål för beståndsanläggning	30
22.6.3	Beståndsvård	32

22.6.4	Viltskador	34
22.6.5	Nyckelbiotoper	35
22.6.6	Sektorsmål för naturvård och miljövården.....	37
22.6.7	Fornminnen och kulturmiljöer	38
22.7	Miljökvalitetsmålet Levande skogar	40
22.7.1	Delmål 1 – Långsiktigt skydd av skogsmark.....	40
22.7.2	Delmål 2 – Förstärkt biologisk mångfald.....	41
22.7.3	Delmål 3 – Skydd för kulturmiljövärden.....	44
22.7.4	Delmål 4 – Åtgärdsprogram för hotade arter	45
22.8	Sektorsmålen för perioden 2005–2010.....	45
22.9	Administrativa kostnader till följd av bestämmelser i skogsvårdslagen	45
22.10	Gränsen för svårföryngrad och fjällnära skog.....	46
23	Tillsyn enligt skogsvårdslagen	49
23.1	Direktiven	49
23.2	Tillsyn genom rådgivning enligt ”traditionen inom skogspolitiken”	49
23.3	Skogsstyrelsens tillsynsuppgifter.....	50
23.4	Ställningstaganden i delbetänkandet.....	50
23.5	Skogsstyrelsens policy för tillsynen enligt SVL.....	51
23.6	Det praktiska tillsynsarbetet	52
23.6.1	Avverkningsanmälan som grund för lagtillsynen.....	53
23.6.2	Fältbesök	53
23.6.3	Lagråd	53
23.6.4	Förelägganden och förbud	56
23.6.5	Åtal och domar	58
23.6.6	Överklaganden	60
23.7	Skogsstyrelsens tillsyn år 2005.....	61
23.8	Tillsyn och teknikutveckling.....	62
23.8.1	Föryngra 2005	62
23.8.2	Klarkort och helikoptrar	62

23.9	Tillsynsutredningen.....	63
23.10	Miljösanktionsavgifter på skogsvårdslagstiftningens område?	64
23.11	Certifieringens roll.....	65
24	Skogsrelaterade ägoslag	67
24.1	Direktiven.....	67
24.2	De skogliga ägoslagen	67
24.2.1	Skogsstatistisk årsbok.....	67
24.2.2	Internationell statistik	68
24.2.3	Skogsvårdslagen	69
24.2.4	Fastighetstaxeringslagen.....	70
24.2.5	Lantmäteriet	70
24.3	Tidigare översyner av de skogsrelaterade ägoslagen	71
24.3.1	Skogsstyrelsens utredning 1997	71
24.3.2	Regeringen om de skogliga ägoslagen	72
24.4	Skogsstyrelsen om skogsrelaterade ägoslag 2005	72
24.4.1	Motiv och bakgrund till Skogsstyrelsens förslag	74
24.4.2	Förslaget i Skogsstyrelsens rapport	76
24.4.3	Indelning av skogsrelaterade ägoslag.....	77
24.4.4	Definition av begreppet skog.....	79
24.4.5	Begrepp för skogsrelaterade ägoslag.....	80
24.4.6	Ägoslagsdefinitioner	81
24.4.7	Tillämpning och genomförande av förslaget i Skogsstyrelsens rapport.....	87
24.4.8	Genomförandet av det nya systemet	89
24.4.9	Kostnader	90
24.4.10	Konsekvenser av förslaget i Skogsstyrelsens rapport	91
24.5	Impedimentens betydelse för rödlistade arter.....	93
25	Skogs- och miljöredovisning eller krav på skogsbruksplan?	95
25.1	Direktiven.....	95

25.2	Krav på skogsbruksplan före år 1993.....	95
25.3	Skogsbruksplanekravet avskaffas.....	96
25.4	Bakgrunden till SMÖR.....	97
25.5	Regleringen av SMÖR i SVL.....	98
25.6	Om SMÖR i regeringens skrivelse	100
25.7	Skogsstyrelsens syn på SMÖR.....	101
25.8	Lagtillsyn och SMÖR.....	101
25.9	MinSkog24 och Kunskap Direkt	102
25.10	Kundanpassade skogsbruksplaner	103
25.11	Skogsbrukets kostnader för SMÖR	104
26	Samhällets och näringens ansvar.....	105
26.1	Direktiven	105
26.2	Introduktion till skogspolitiken ansvarsområden.....	105
26.3	Det särskilda sektorsansvaret.....	106
26.4	Det särskilda sektorsansvaret och skogspolitiken.....	107
	26.4.1 Den skogspolitiska kommittén.....	107
	26.4.2 1993 års skogspolitiska proposition	108
26.5	Skogsstyrelsen och det särskilda sektorsansvaret.....	108
26.6	Naturvårdsverkets analys av det särskilda sektorsansvaret.....	109
	26.6.1 Sektorsansvarets innebörd.....	110
26.7	Regeringens syn på det särskilda sektorsansvaret.....	111
	26.7.1 Ansvaret begränsat till miljöarbetet.....	111
	26.7.2 Utredning av sektorsansvaret.....	112
26.8	Det allmänna sektorsansvaret och ansvaret för skogspolitiken genomförande	112
	26.8.1 Regeringen om ansvarsfördelningen inom skogspolitiken	113

26.8.2	Om fördelningen av ansvar i Skogsutredningens delbetänkande	114
26.8.3	Skogsstyrelsens rådgivning	114
26.9	Skogsägarnas organisationer och ansvaret för rådgivning m.m.....	116
27	Privatskogsbrukets utveckling	117
27.1	Direktiven	117
27.2	Några iakttagelser från SUS 2001.....	117
27.3	Utvecklingen inom privatskogsbruket	118
27.3.1	Många skogsägare med små fastigheter	118
27.3.2	Något fler män än kvinnor äger skog.....	119
27.3.3	Hög medelålder	119
27.3.4	Utbor och åbor	119
27.3.5	Organiserade i fyra större skogsägarföreningar ..	120
27.3.6	Självverksamhet	120
27.3.7	Familjeskogsbrukets lönsamhet	121
27.3.8	Förändrade attityder bland skogsbrukarna.....	121
27.4	Konsekvenser av utvecklingen inom privatskogsbruket.....	121
27.4.1	Behov av anpassad rådgivning.....	122
27.4.2	Utboäggande och lokal ekonomi.....	123
27.5	Skogsägarna och stormen Gudrun	123
28	Mätinstrument för de skogspolitiska målen	125
28.1	Direktiven	125
28.2	De skogspolitiska målen	125
28.3	Regeringens skrivelse	125
28.4	Skogsstyrelsens rapport Bättre uppföljning av biologisk mångfald i skog	126
28.5	Befintliga mätinstrument	126
28.5.1	Mätinstrument för det skogspolitiska produktionsmålet	126

28.5.2	Mätinstrument för det skogspolitiska miljömålet.....	127
28.6	Behov av mätinstrument	128
28.6.1	Skogsstyrelsens bedömning	128
28.6.2	Bedömning från fakulteten för skogsvetenskap, SLU.....	129
28.6.3	Bedömning från ArtDatabanken och Centrum för biologisk mångfald.....	131
28.6.4	Naturvårdsverkets bedömning.....	132
29	EU och skogen	135
29.1	Direktiven	135
29.2	Sverige – EU:s största skogsland.....	135
29.3	EU och skogen – kort historik och rättsliga grunder	135
29.4	Ingen skogspolitik... men flera ”skogliga” EU-institutioner.....	137
29.4.1	Den ständiga kommittén för skogsbruk	137
29.4.2	Enheten för skogsbaserad industri	138
29.4.3	Expertgrupper	138
29.5	Ingen skogspolitik... men en skogsbruksstrategi.....	139
29.5.1	Skogsbruksstrategins framtid.....	139
29.6	Handlingsplan för skog.....	140
29.6.1	Handlingsplanen antas.....	141
29.6.2	Konsekvenser för svenskt skogsbruk	141
29.7	Skogspolitik på sikt?	142
29.8	Sveriges syn på EU:s skogspolitik	142
29.8.1	Inga subventioner	143
29.8.2	Framåsyftande strategi.....	143
29.8.3	Andra svenska aktörers uppfattning om EU:s skogspolitik	144
29.8.4	Oro för återreglering	144
29.9	Andra medlemsstaters syn på gemensam skogspolitik	145
29.9.1	Österrike för mer skogspolitik	146
29.9.2	”Bundsförvanten” Finland vacklar.....	146

29.9.3	Storbritannien och Tyskland emot	147
29.10	Skogliga frågor inom andra av EU:s politikområden.....	147
29.10.1	Jordbrukspolitik.....	147
29.10.2	Miljöpolitiken.....	149
29.10.3	Kemikaliepolitik.....	149
29.10.4	FLEGT	150
29.10.5	Regionalpolitiken	150
29.10.6	Klimatpolitik	151
29.10.7	Energipolitik.....	151
29.10.8	Konkurrenspolitik	152
29.10.9	Forskningspolitik.....	152
29.11	EU-medlemskapets effekter på det svenska skogsbruket.....	153
29.12	EU-utvidgningens effekter på svensk skogsnäring.....	153
29.13	Annan skoglig europeisk samverkan.....	154
29.13.1	Trävarukommittén	154
29.13.2	Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar.....	154
29.14	EU som aktör i den internationella skogspolitiken	155
29.15	Utvecklat nationellt samarbete.....	156
30	Internationell skogspolitik	157
30.1	Direktiven.....	157
30.2	Inledning.....	157
30.3	Något om den internationella skogspolitiken framväxt	158
30.3.1	UNCED och försöket att skapa en global skogskonvention	158
30.3.2	Rio-konferensens skogliga uppföljare	159
30.4	Några globala konventioner och avtal med skoglig anknytning	160
30.4.1	Konventionen om biologisk mångfald (CBD).....	160
30.4.2	Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet	162

30.4.3	Ökenkonventionen (UNCCD)	163
30.4.4	Världsarvskonventionen	163
30.4.5	Ramsarkonventionen	163
30.4.6	Konventionen om ursprungsbefolkningar och stamfolk i självstyrande länder (ILO Nr.169)	164
30.4.7	Internationellt avtal om tropiskt timmer (ITTA)	165
30.4.8	Konvention för reglering av handeln med utrotningshotade vilda djur och växter (CITES)	165
30.5	Andra globala överenskommelser och processer	166
30.5.1	Agenda 21	166
30.5.2	Skogsprinciperna	166
30.5.3	UNFF och ”Det internationella arrangemanget för skog”	166
30.6	Regionala konventioner och processer	168
30.6.1	Konventionen för skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö – Bernkonventionen	168
30.6.2	Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar	169
30.6.3	Baltic 21	170
30.6.4	Barentssamarbetet	171
30.6.5	Norden – Nordiska ministerrådet	171
30.7	Skogsstyrelsens internationella arbete	172
30.8	Politik för globalt utvecklingsamarbete (PGU)	173
30.9	Nationellt samarbete med internationella frågor	173
31	Skog och global utvecklingspolitik	175
31.1	Direktiven	175
31.2	Sveriges politik för global utveckling och bistånd	175
31.3	Regeringens skrivelser om politik för global utveckling	176
31.3.1	Klimat- och energipolitik	176
31.3.2	Biologisk mångfald	177

31.4	Miljömålspropositionen och den globala utvecklingspolitiken	178
31.5	Sidas skogligt inriktade biståndsarbete	178
31.6	Skogsstyrelsens biståndsarbete.....	179
31.6.1	Myndighetens instruktion	179
31.6.2	Regleringsbrevet	180
31.6.3	Årsredovisningen för år 2005	180
31.6.4	Mer internationellt arbetet.....	181
32	Avvägningar i andra länder	183
32.1	Direktiven.....	183
32.2	Regeringens skrivelse	183
32.3	Avvägningar i andra länder	184
33	Skog och regional utvecklingspolitik.....	191
33.1	Direktiven.....	191
33.2	Den regionala utvecklingspolitiken – en översikt	191
33.2.1	Regionala utvecklingsprogram.....	192
33.3	EU:s strukturfonder.....	192
33.4	Landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingen	193
33.5	Det nuvarande nationella landsbygdsutvecklingsprogrammet.....	193
33.6	Landsbygdsutveckling 2007-2013	194
33.6.1	Fyra axlar.....	194
33.6.2	Landsbygdskommitténs och Skogsutredningens arbete	195
33.6.3	Den övergripande strategiska inriktningen på nästa nationella landsbygdsprogram.....	196
33.6.4	Strategi och program överlämnat till Europeiska kommissionen.....	198
34	Forskning	201
34.1	Direktiven.....	201

34.2	Regeringens skrivelse.....	201
34.3	Forskningens omfattning och inriktning.....	204
34.3.1	Formas kartläggning av den svenska skogssektorsforskningen	204
34.4	Effektstudie om skoglig forskning	209
34.5	Skogsforskningens villkor	211
34.5.1	Den forskningspolitiska propositionen	211
34.5.2	Miljömålspropositionen.....	213
34.5.3	Sveriges lantbruksuniversitet om forskningens villkor	214
34.5.4	Skogforsk om forskningens villkor.....	215
34.5.5	Skogsindustrierna.....	219
34.5.6	Svensk-europeisk skogsforskning	220
35	Om stormen Gudrun.....	223
35.1	Direktiven	223
35.2	Skogsstyrelsens uppföljning av stormen Gudrun.....	223
35.2.1	Skogsstyrelsens uppdrag.....	224
35.2.2	Konsekvenser av stormen	225
35.2.3	Fortsatt arbete efter stormen	227
35.2.4	Risicanpassning av skogsbruket	228
35.2.5	Krisberedskap	232
35.2.6	Miljömålsrådet om stormen.....	233
35.2.7	Klimat- och sårbarhetsutredningen.....	234
36	Konsekvensbedömningar	235
36.1	Konsekvensbedömningar enligt utredningens direktiv....	235
36.2	Konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen.....	235
36.3	Skogspolitikens mål.....	236
36.4	Skog, klimat och energi.....	236
36.4.1	Underlag för skötsel.....	236
36.4.2	Utvecklad träbränslestatistik.....	237
36.4.3	Översyn av gränserna för fjällnära och svårföryngrad skog.....	237

36.5	Ökad virkesproduktion.....	237
36.5.1	Mål för virkesproduktionen	237
36.5.2	Definition av utländska trädslag	238
36.6	Röjning.....	238
36.7	Utarmning av biologisk mångfald	238
36.8	Skogens vatten	238
36.8.1	Tillägg till 30 § skogsvårdslagen.....	239
36.8.2	Reviderade föreskrifter	239
36.9	Frivilliga avsättningar	240
36.10	Utveckla generell miljöhänsyn	240
36.11	Skogens sociala värden	241
36.11.1	Föreskrifter till hänsynsparagrafen.....	241
36.11.2	Klargörande av ansvarsområden.....	241
36.11.3	Inte bara tätortsnära skogar	242
36.12	Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen	242
36.13	Tillsyn enligt skogsvårdslagen	242
36.14	Indelning av de skogsrelaterade ägoslagen	243
36.15	SMÖR och planplikt	245
36.16	EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning	245
36.17	Forskning.....	246

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	247
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv.....	255
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv.....	257
<i>Bilaga 4</i>	McKinsey & Company.....	259
<i>Bilaga 5</i>	Beskrivning av olika typer av skogsbruk	359
<i>Bilaga 6</i>	Skogsutredningens parlamentariska referensgrupp och rådgivande grupp.....	367
<i>Bilaga 7</i>	Utredningens kontakter	369

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 2 – Utredningens underlag

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

21 Den nya Skogsstyrelsen

21.1 Direktiven

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

I oktober 2004 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till Skogsutredningen som innebar att den del av utvärderingen som avser SVO skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2005.

21.2 Skogsutredningens delbetänkande

I början av maj 2005 överlämnade Skogsutredningen delbetänkandet *Skog till nytta för alla?* till statsrådet Messing.¹ Betänkandet bestod till stor del av en genomgång av den dåvarande Skogsvårdsorganisationen (SVO). För en närmare beskrivning av SVO:s dåvarande verksamhet, organisation m.m. hänvisas därför till utredningens delbetänkande.

I det följande ges ett sammanfattande referat av de iakttagelser, ställningstaganden och förslag med koppling till dåvarande SVO som redovisades i delbetänkandet.

¹ SOU 2005:39.

21.2.1 SVO:s interna styrning

I delbetänkandet underströk utredaren vikten av att uppföljningsarbetet förstärks inom SVO. Vidare ansåg hon det vara värdefullt för den interna styrningen och kontrollen om ledamöterna av Skogsstyrelsens ledningsgrupp var mer synliga ute på de regionala myndigheterna. Detta bl.a. för att motverka den känsla av avstånd mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna som uttrycktes av flera anställda.

Utredaren uttryckte också en positiv inställning till de formella nätverk som då fanns inom SVO men underströk samtidigt vikten av att deras roll kontinuerligt diskuteras i myndigheten. Vidare förutsatte hon att Skogsstyrelsen beaktar de synpunkter som framkommit i den genomgång av SVO:s interna styrning som Ekonomistyrningsverket genomfört på Skogsutredningens uppdrag.

21.2.2 Rådgivning, utbildning och information

I Skogsutredningens delbetänkande betonade utredaren att SVO:s verksamhet med rådgivning, utbildning och information är ett av de viktigaste verktygen för att motivera skogsägarna att uppfylla de skogspolitiska målen. Hon ansåg dock också att SVO:s roll i rådgivningsarbetet behöver förtydligas. Intrycket var att den absoluta merparten av skogsägarna har en vilja att leva upp till de skogspolitiska målen även om skogsägarekåren också bär ett stort ansvar för att nästan en fjärdedel av föryngringarna under år 2004 inte nådde upp till lagens krav.

Utredaren ställde sig positiv till myndighetens inriktning mot ett konsultativt arbetssätt, försök att mäta rådgivningens effekter och en ökad samordning av verksamheten. Detta tillsammans med införandet av en kommunikationsstrategi för SVO, såg utredaren som goda exempel på utveckling av verksamheten med rådgivning, utbildning och information.

Vidare ansåg utredaren att Skogsstyrelsen som sektorsmyndighet är väl lämpade att ta initiativ till en satsning på att förstärka allmänhetens medvetande om hur betydelsefull skogsnäringen är för Sverige.

21.2.3 Uppdragsverksamheten

Utredarens allmänna inställning till SVO:s uppdragsverksamhet var att den i många stycken är ett bra verktyg för att föra ut den gällande skogspolitiken. Samtidigt framhöll hon vikten av en större enhetlighet i utbudet och ansåg det vara nödvändigt att ange en gräns för hur stor uppdragsverksamhetens andel av verksamheten får vara.

Utredaren konstaterade att den kritik som hade riktats mot SVO:s uppdragsverksamhet ofta är av principiell karaktär. Rotpoststämpling och värderingsverksamhet uppfattade utredaren som de uppdragsområden som möter skarpast kritik. Utredaren ansåg mot den bakgrunden att en gradvis avveckling av rotpoststämplingen kunde vara lämplig att genomföra i efterdyningarna av stormen Gudrun medan inskränkningar i SVO:s värderingsverksamhet bör skjutas på framtiden.

Skogsbruksplanläggning, uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna, inventeringsuppdrag och skötsel av formellt skyddade områden ansåg utredaren även fortsättningsvis bör kunna vara en del av myndighetens uppdragsverksamhet medan hon var mer tveksam när det gäller skötseluppdrag åt exempelvis kommuner.

Utredaren förordade också en uppdelning på personalnivå av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och den anslagsfinansierade myndighetsverksamheten inom den nya myndigheten. Hon ansåg att det borde tillskapas ett brett sammansatt forum där SVO:s uppdragsverksamhet kunde diskuteras.

21.2.4 SVO:s tillsynsverksamhet

När det gäller SVO:s tillsyn enligt skogsvårdslagen konstaterade utredaren i delbetänkandet att denna har minskat i omfattning under den senaste tioårsperioden. Samtidigt betonade hon att dagens skogspolitik är beroende av att det finns möjligheter för de skogliga myndigheterna att bedriva tillsynsverksamhet. Det gäller inte minst mot bakgrund av att uppföljningar hade visat att skogsägarna inte har tagit sin del av det skogspolitiska ansvaret på exempelvis föryngringssidan.

Utredaren ställde sig mycket positiv till de metodutvecklingsprojekt som bedrivs inom SVO på tillsynsområdet men var bekymrad över att det tycktes råda en viss brist på enhetlighet i

tillsynsarbetet. Sådana brister är, enligt utredaren, särskilt allvarliga när det gäller myndighetsutövning. Samtidigt konstaterade hon att dessa enhetlighetsproblem tas på stort allvar av myndighetens ledning.

21.2.5 Övrig verksamhet

Utredaren betonade vikten av att utvärdering, uppföljning och inventering ges en framskjuten roll inom SVO. Hon lyfte fram betydelsen av att Sverige håller sig väl framme på den internationella skogliga arenan och gjorde bedömningen att den föreslagna enmyndighetslösningen (se nedan) kommer att underlätta för SVO att frigöra resurser för dessa ändamål.

21.2.6 Ny organisationsform för SVO

Utredaren sammanfattande bedömning var att SVO i många stycken fungerar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Hon hänvisade också till pågående förändringsarbete inom organisationen som syftade till att komma till rätta med flera av de problem som trots allt förekommer. Utredaren ansåg emellertid att många av förändringsprocesserna inom SVO skulle vara betjänta av att koncernmyndigheten omvandlas till en enmyndighet, vilket hon också föreslog.

Vidare ansåg hon att det inom en enmyndighet blir lättare att samordna exempelvis ekonomiadministration och IT-verksamhet samt att utnyttja personalresurserna optimalt. Hon underströk att en samordning av olika funktioner bör lokaliseras till regionala centra och att samordningsvinster som uppkommer vid tillskapandet av en enmyndighet bör komma den nya myndigheten till del fullt ut.

Eftersom enmyndighetsmodellen koncentrerar mycket av beslutsmakten till generaldirektören och den nya myndighetens ledningsgrupp föreslog utredaren att Skogsstyrelsens styrelse ombildas till en styrelse med fullt ansvar. Vidare föreslog hon att det inom varje skogsvårdsregion bildas ett särskilt råd med bred sammansättning.

Utredaren pekade på att ett utökat och mer formaliserat samarbete mellan SVO och länsstyrelserna kommer att ge goda

förutsättningar för en samordning längre fram. Samtidigt erinrade hon om att Ansvarskommittén har i uppdrag att se på hur staten bör vara organiserad på regional nivå. Hon ansåg att kommittén bör göra en samlad bedömning av konsekvenserna av att samla den regionala statliga administrationen i en och samma myndighet.

21.3 Enmyndigheten Skogsstyrelsen

I budgetpropositionen för år 2006 föreslog regeringen att Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna skulle slås samman i enmyndigheten Skogsstyrelsen från och med den 1 januari 2006. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.² Skogsutredningens förslag om en avveckling av SVO:s s.k. rotpoststämpling på uppdrag samt att uppdragsverksamheten ska skiljas personalmässigt från myndighetsverksamheten har ännu inte realiserats. Däremot har det, i linje med utredningens förslag, bildats ett råd med uppgift att diskutera Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen håller även på att utse ledamöter i de fem regionala sektorsråd som i viss utsträckning kan anses ersätta de tidigare skogsvårdsstyrelsernas styrelser. Förslaget om att ombilda Skogsstyrelsens styrelse till en styrelse med fullt ansvar bereds fortfarande inom Regeringskansliet.

21.3.1 Ny organisation³

Den nya samlade skogsmyndigheten, Skogsstyrelsen, började formellt sin verksamhet den 1 januari 2006. Utöver sammanläggningen av de tidigare skogliga myndigheterna har det genomförts en intern omorganisation inom den nya myndigheten. En ny organisation har bemannats under våren och sommaren 2006 och träder formellt i kraft den 1 september 2006. Den nya organisationen redovisas översiktligt i figur 21.1.

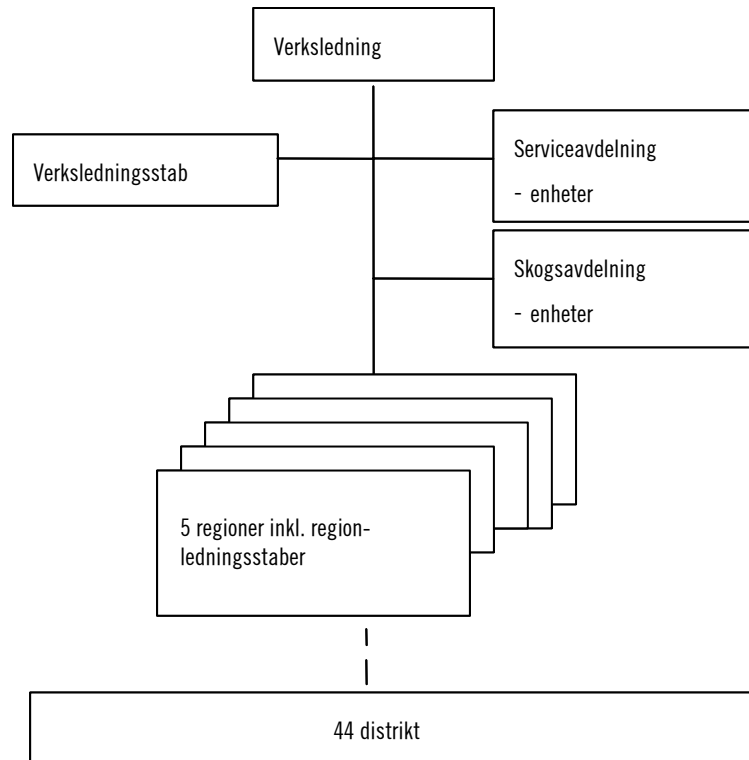
Den regionala strukturen har förändrats, lednings- och uppföljningsfunktionerna har förstärkts och de skogliga och administrativa stödfunktionerna har samlats i två nationellt sammanhållna

² Prop. 2005/06:1, bet. 2005/06:MJU2.

³ Beskrivningen bygger huvudsakligen på följande två rapporter från Skogsstyrelsen till regeringen: Skogsstyrelsen, *Redovisning av uppdraget att förbereda inrättandet av den nya Skogsstyrelsen*, 2005-12-15 samt Skogsstyrelsen, *Arbetet med att implementera den nya skogsmyndigheten*, 2006-08-10.

avdelningar (Skogsavdelningen respektive Serviceavdelningen). Bemanningen på flera chefspositioner har förändrats. Noterbart i det sammanhanget är att andelen kvinnliga chefer har ökat från 12 % till 28 %.

Figur 21.1 Skogsstyrelsens organisation



Enligt Skogsstyrelsen har målet med förändringen varit att med större effektivitet och flexibilitet samt på ett mer enhetligt sätt utnyttja tillgängliga resurser, samtidigt som den lokala förankringen bibehålls. En viktig förutsättning för detta är, enligt Skogsstyrelsen, en mer sammanhållen och tydlig ledning.

21.3.2 Bibehållen lokal förankring

Utöver en bibehållen lokal förankring innebär förändringen att stabsresurser har blivit gemensamma för hela myndigheten, en tydligare uppdelning av styr- och stödstaber samt färre regioner. Regionindelningen är främst gjord med, det som Skogsstyrelsen betecknar, internadministrativa utgångspunkter. Det är den lokala organisationen, dvs. distrikten, som svarar för den operativa verksamheten och som i första hand utgör kontaktpunkten för skogsägare, myndigheter, organisationer och andra intressenter. De fem regionerna inrymmer sammanlagt 44 distrikt. Inom varje distrikt finns oftast flera lokala kontor. Distriktens verksamhet och distriktschefsrollen genomgår betydande förändringar, vilket har påverkat utformningen av myndighetens lednings- och stabsfunktioner.

Den nya stabsorganisationen har, enligt Skogsstyrelsen, ökat möjligheterna till effektivisering och rationalisering av den stödjande verksamheten, vilket också har skapat utrymme för en förstärkning av distrikten. Sammantaget innebär förändringen en överföring av resurser från stödjande till operativ verksamhet på cirka 20–25 miljoner kronor. Den tekniska utvecklingen har öppnat möjligheter att införa nya system och rutiner och en mer rationell organisation. Ett exempel är en gemensam enhet för löne- och ekonomiredovisning, som lokaliserats till Sollefteå. Denna ska vara i drift senast den 1 januari 2008.

Ett fyrtiotal anställda blir överflödiga i samband med omorganisationen. Företrädesvis är det löne- och ekonomiadministrativ personal som berörs.

21.3.3 Reviderad verksamhet och fortsatt förändringsarbete

Den nya myndighetens vision och långsiktiga verksamhetsmål är oförändrade. Skogsstyrelsen anser dock att den nya organisationen ger väsentligt bättre förutsättningar att uppfylla dessa mål, inte bara genom att mer resurser har överförts till den operativa verksamheten utan också genom bättre styrning, ökad enhetlighet och ett i många stycken förändrat arbetssätt.

Den lokala distriktsorganisationen anges i det avseendet ha en nyckelroll. Ansvar och befogenheter har i ökad utsträckning lagts ut på distrikten. Även om dessa inte omfattats av den organisa-

toriska förändringen innebär deras utvidgade roll samt nya arbetsätt, system och rutiner betydande förändringar jämfört med tidigare.

Skogsstyrelsen framhåller att förändringsarbetet bara är påbörjat. De närmaste åren krävs ett intensivt utvecklingsarbete för att tillvarata de möjligheter som de ändrade förutsättningarna ger. Det handlar bl.a. om utveckling av ledarskap, IT-stöd, administrativa rutiner m.m.

Enligt Skogsstyrelsen tar det sedan några år innan det är möjligt att göra utvärderingar av de totala effekterna av omorganisationen och det övriga förändringsarbetet.

22 Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen

22.1 Direktiven

Av regeringens direktiv till Skogsutredningen framgår det att skogspolitiken har utvärderats två gånger (1997 och 2002). Den förra av dessa utvärderingar resulterade i mindre ändringar i skogsvårdslagen (SVL) och i skogsvårdsförordningen. I direktiven anges det vidare att en bedömning av om SVL har bidragit till skogspolitikens måluppfyllelse kräver att lagen utvärderas. Även tillsynen över SVL:s efterlevnad ska utvärderas.

22.2 Disposition och avgränsningar

I denna dels andra kapitel har skogsvårdslagstiftningen introducerats¹ genom att dess nutidshistoria har beskrivits och lagstiftningens huvudsakliga innehåll har skisserats. I detta kapitel förs inledningsvis ett resonemang om de inom skogspolitiken använda begreppen lag- och rådgivningsnivå som används inom ramen för skogspolitiken. Därefter introduceras och tillämpas en måluppfyllelsemodell för att bedöma skogsvårdslagstiftningens betydelse för uppfyllandet av de skogspolitiska målen.

Noteras bör att direktiven endast anger att skogsvårdslagen (SVL) ska utvärderas. SVL är dock en ramlag och ges mycket av sitt innehåll i författningar på lägre nivå. Den utvärdering som görs i detta kapitel tar därför hänsyn till hela skogsvårdslagstiftningen, dvs. även skogsvårdsförordningen och Skogsstyrelsens föreskrifter. Även Skogsstyrelsens allmänna råd beaktas.

I kapitlet behandlas inte den i skogspolitiska sammanhang betydelsefulla överföringen av ”lagens bokstav” till berörda genom

¹ Utöver Skogsvårdslagen (SVL) innefattar begreppet skogsvårdslagstiftningen här även Skogsvårdsförordningen samt föreskrifter utgivna av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen svarar även för allmänna råd för tillämpningen av SVL.

exempelvis den information och rådgivning som Skogsstyrelsen m.fl. svarar för. Vidare bör det nämnas att skogsvårdslagstiftningen på olika sätt även berörs i flera andra kapitel i detta betänkande.

22.3 Lag- och rådgivningsnivå

Skogspolitiken bygger på grundtanken att statsmakterna i lagstiftningen lägger fast en miniminivå för vad man förväntar sig av markägarna på vissa områden. Samtidigt är det nödvändigt med ett agerande utöver denna miniminivå för att skogspolitikens mål ska kunna nås. Målen är alltså mer ambitiösa än lagens minimikrav.

Den första nivån brukar betecknas lagnivån och åsyftar bl.a. kravet på att åtgärder måste vidtas för att säkerställa återväxt efter avverkning. ”Den skogspolitiska målribban” ligger således dock högre och betecknas ibland rådgivningsnivån. Det är upp till denna nivå den skogliga myndigheten genom allmänna råd och olika rådgivningsinsatser vill ”lyfta” skogsägarnas agerande. Rådgivningsnivån ska vara en slags genomsnittsnivå som det svenska skogsbruket ska nå för att man ska kunna säga att skogspolitikens övergripande mål är uppnådda.

När Skogsstyrelsen gör uppföljningar av hänsynen i samband med avverkning gör man en sammanvägd bedömning efter en tregradig skala:

- Bättre än 30 § SVL.
- I nivå med 30 § SVL.
- Sämre än 30 § SVL.

För att något förenklat illustrera systemets funktion kan man tänka sig ett poängsystem från 1–9 där avverkningar som får 0–3 poäng vid bedömning av avverkningshänsynen anses ligga under lagnivån eller annorlunda uttryckt är sämre än kraven i 30 § SVL. Avverkningar som får 4–6 poäng klassas som i nivå med 30 § SVL, medan de med 6–9 poäng anses vara bättre än 30 § SVL. I den sistnämnda gruppen hamnar alltså de avverkningar som ligger ovanför den s.k. rådgivningsnivån och som alltså anses uppfylla skogspolitikens mål.

Det poängsystem som illustrerar ovanstående beskrivning motsvaras i verkligheten av den inventeringsinstruktion som Skogsstyrelsen använder vid genomförandet av s.k. polytaxinventeringar. I denna finns olika hänsynsvariabler som ska bedömas efter vissa

kriterier. Dessa variabler och kriterier utgör sammantaget den ”måtstock” som Skogsstyrelsen använder för att bedöma vilka ”poäng” hänsynen vid en avverkning får.

22.3.1 Invändningar mot ”tvånivåsystemet”

Det tänkesätt med rådgivnings- och lagnivåer som har illustrerats ovan har mött en del invändningar från bl.a. Skogsindustrierna och skogsägarrörelsen. Kritiken kan i stora drag sammanfattas i följande punkter:

- ”Måtstocken” är fel utformad.
- Nivåerna ligger på fel ”poängnivå”.
- Den skogliga myndigheten är inte tillräckligt tydlig med att åtgärder över lagnivån är frivilliga.

När det gäller måttstockens utformning (i det här fallet Polytaxinstruktionen) anser kritikerna att denna utgör en (1) uttolkning av rådande skogspolitik, men att det måste finnas utrymme för andra uttolkningar. Mätt mot Skogsstyrelsens måttstock kan en uppföljning av avverkningshänsyn ge ett mer negativt utfall än om uppföljningen hade gjorts med hjälp av en måttstock som hade byggts på en annan uttolkning av skogspolitiken. Kritiken sammanhänger således med vem som ska rätt att uttolka rådande skogspolitik.

Om man bortser från olika syn på måttstockens utformning återstår trots detta en kritik som handlar om *när* man har uppnått de skogspolitiska målen. Om vi återvänder till ovan beskrivna poängindelning med intervall för de olika nivåerna kan vissa anse att det kunde vara lika rimligt att lagnivån ligger mellan två och fyra poäng och att allt över fyra poäng innebär att skogspolitikens mål är uppnådda.

Den sista punkten i uppräkningsen ovan handlar om att den skogliga myndigheten måste göra en tydlig åtskillnad mellan det som är ett krav enligt skogsvårdslagstiftningen och det som är ett råd om en åtgärd som markägaren kan utföra på frivillig grund för i att skogspolitikens mål sammanvägt och på övergripande nivå ska nås. Den kritik som kan knytas till denna punkt handlar mycket om hur Skogsstyrelsens (och kanske främst de dåvarande skogsvårdsstyrelsernas) tjänstemän förmedlar skillnaderna mellan de båda nivåerna. Kritiska synpunkter går ut på att det i en rådgiv-

ningsituation inte tillräckligt klart framgår att det finns en miniminivå som skogsägaren måste uppnå och en högre skogspolitisk ambitionsnivå som enligt Skogsstyrelsens uttolkning innebär att skogsägaren bör agera på ett visst sätt. Resultatet kan, enligt kritikerna, bli att skogsägaren uppfattar rådgivningsnivån som ett krav enligt gällande lagstiftning. Ett problem som sammanhänger med detta är att alternativa uttolkningar av politikens rådgivningsnivå gjorda av exempelvis skogsägareföreningar har svårighet att få genomslag då den skogliga myndighetens uttolkning uppfattas som ett lagkrav.

22.4 Måluppfyllelsemodell

Skogsvårdslagstiftningen är ett av de viktigaste medlen för att uppnå skogspolitikens mål. Att utvärdera ett helt lagstiftningskomplex är emellertid en inte helt okomplicerad uppgift. Även om varje skogsägare är skyldig att känna till lagens innehåll blir tillämpningen av en ramlag som SVL i stor utsträckning ett resultat av markägarnas egna uppfattningar och den styrning som sker med hjälp av andra styrmedel än själva regelverket. Det handlar inte minst om hur lagens övergripande målsättningar bryts ned och kommuniceras till dem som berörs av lagstiftningen. Här kan Skogsstyrelsens information och rådgivning liksom den som kanaliseras via skogsägareföreningar m.fl. anses ha stor betydelse.

Då utredningens direktiv betonar *SVL:s roll som medel för uppfyllelsen av skogspolitikens mål* ligger det nära till hands en basera utvärderingen på en måluppfyllelsemodell. En sådan skulle kunna innebära att följande tre frågor besvaras:

1. Vilka är målen för skogspolitiken?
2. Har målen uppnåtts?
3. Hur har SVL bidragit till eller motverkat måluppfyllelsen?

Den första frågan har besvarats i betänkandets kapitel fyra liksom även den andra frågan när det gäller miljökvalitetsmålet Levande skogar. I de följande avsnitten ges en närmare beskrivning av den måluppfyllelseanalys som gjorts av de sektorsmål som gällde under perioden 1998–2003. Vidare besvaras den tredje frågan ovan beträffande dessa sektorsmål samt när det gäller Levande skogar.²

² Svaren på fråga tre bygger bl.a. på uppgifter från Per Kjellin, fd lagexpert på Skogsstyrelsen.

22.5 Skogspolitikens mål

I kapitel fyra beskrivs målen för skogspolitiken. Det framgår att en uppsättning sektorsmål gällde under perioden 1998–2003 och att en annan uppsättning gäller under perioden 2005–2010. Miljökvalitetsmålet Levande skogar med tillhörande delmål har till viss del arbetats in i nu gällande sektorsmål. En regionalisering av såväl sektorsmålen som miljökvalitetsmålet Levande skogar pågår.

Sammantaget finns således en äldre uppsättning sektorsmål som det i viss utsträckning har gjorts utvärderingar mot samt miljökvalitetsmålet Levande skogar där fortlöpande uppföljningar har gjorts de senaste åren, men där sluttidpunkten för uppnåendet av delmålen ligger ett antal år framåt i tiden, närmare bestämt år 2010. Det mer övergripande generationsmålet ska inte vara uppnått förrän någon gång under 2020-talet.

Även den nya uppsättningen sektorsmål har sluttidpunkten 2010. Dessa mål är dessutom så nytillkomna att utvärderingar mot dem kan anses vara mindre meningsfulla i ett så tidigt skede av målperioden. Viss uppföljning är dock möjlig då några av sektorsmålen är identiska med delmål i Levande skogar.

I detta avsnitt redovisas resultatet av de uppföljningar som gjorts av den äldre uppsättningen sektorsmål och av miljökvalitetsmålet Levande skogar. Fortløpande görs kopplingar till den tredje frågan i den utvärderingsmodell som skisserades i inledningen av detta kapitel, dvs. frågan om i vilken utsträckning skogsvårdslagstiftningen har bidragit till eller motverkat uppfyllelsen av målen för skogspolitiken.

22.6 Uppföljning av 1998–2003 års sektorsmål

I betänkandets fjärde kapitel redovisades en uppföljning från SUS 2001 av de kortsiktiga sektorsmål som gällde under perioden 1998–2003.³ Vidare omnämndes den kompletterande uppföljning som Skogsstyrelsen på Skogsutredningens uppdrag utförde av dessa mål våren 2005. Slutsatsen från denna uppföljning var att den prognos av måluppfyllelsen som gjordes i SUS 2001 stod sig ganska väl.

Nedan listas målen och sammanfattande kommentarer från Skogsstyrelsens uppföljning från mars 2005. Därutöver görs också

³ SOU 2005:39.

en reflektion kring måluppfyllelsemodellens tredje fråga dvs. i vilken utsträckning SVL har påverkat måluppfyllelsen.

22.6.1 Mål för föryngringsavverkning

Den avverkade arealen uppfyller minst SVL:s krav på natur- och kulturmiljöhänsyn. På en väsentligt större del av arealen än idag är hänsynen bättre än vad SVL kräver. Mängden död ved med naturvärden och mängden grova äldre träd ökar.

I SUS 2001 konstaterade Skogsstyrelsen att 78 % av den föryngringsavverkade arealen uppfyllde SVL:s krav på natur- och kulturmiljöhänsyn under perioden 2001–2003. Målet att hela arealen skulle uppfylla lagkraven kunde därför, enligt Skogsstyrelsen, inte anses vara uppnått. Detsamma gällde delmålet om ökad mängd död ved. Att detta mål inte nåddes förklarade Skogsstyrelsen med gångna decenniers ”städambitioner”, dvs. en strävan att inte lämna kvar död ved efter en avverkning bl.a. i syfte att minska risken för angrepp av skadeinsekter.

Delmålet om hänsyn vid avverkning utöver lagens krav ansåg Skogsstyrelsen hade uppnåtts då arealen hade fördubblats på sex år. Även delmålet om mängden grova träd ansågs vara uppfyllt eftersom antalet levande grövre träd hade ökat med 1 % från perioden 1995–1999 till perioden 1998–2002. Dessutom hade virkesförrådet av gamla lövträd liksom arealen gammal skog ökat under målperioden.

Skogsvårdslagens betydelse

Som har beskrivits ovan regleras hänsyn vid avverkning genom 30 § SVL. I paragrafen ges regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ett bemyndigande att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. I skogsvårdsförordningen bemyndigas Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om hur denna hänsyn ska tas. Därutöver har Skogsstyrelsen till stöd för lagtillämpningen utgivit ett antal råd om hur hänsynskraven i 30 § SVL lämpligen bör uppfyllas.

Vid bedömningen av måluppfyllelsen använder Skogsstyrelsen de resultat som har inhämtats genom den s.k. polytaxinventeringen.

Vid denna inventering bedöms bl.a. ett antal miljövariabler på ett urval föryngringsavverkningar. Som har beskrivits tidigare i detta kapitel har föreskrifterna samt den inventeringsinstruktion som används således betydelse för var ”ribban” hamnar dvs. var gränsen går mellan den s.k. lagnivå och den rådgivningsnivå som finns inbyggd i den här aktuella målformuleringen.

Huruvida SVL med tillhörande föreskrifter och allmänna råd har bidragit till eller motverkat måluppfyllelsen blir här en mindre relevant fråga då de snarare är en del av målet än ett medel för att nå målet. Mer intressant är i stället att fundera över om de föreskrifter och allmänna råd som ”lägger ribban” i lagstiftningen är de rätta, om den rådgivning som ges av bl.a. Skogsstyrelsen avspeglar de olika nivåerna och om de variabler som följs upp vid bedömningarna av måluppfyllelsen är de rätta.⁴

När det gäller den del av det här aktuella målet som handlar om död ved anges det i Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § att när det finns döende och döda träd, hålträd, boträd och träd som kan utvecklas till boträd samt kulturpåverkade träd, ska sådana träd lämnas kvar i första hand. I allmänna råd kopplade till aktuell föreskrift framgår att äldre vindfällen, högstubbar och torrakor bör lämnas kvar vid avverkning samt att döda träd och vindfällen som har lämnats kvar vid avverkningen så långt som möjligt bör skyddas vid följande skogsvårdsåtgärder. Samtidigt anges det i SVL:s regler för skydd mot insektsjärningar (29 §) att mängden död ved som lämnas kvar efter en avverkning inte får överstiga en viss volym.

Förståelsen för den döda vedens betydelse ur miljösynpunkt hade möjligen varit högre om tydligare krav på kvarlämnande hade ställts i föreskrifterna eller på högre nivå i lagstiftningen. Samtidigt är det här, liksom i fallet med flera av SVL:s bestämmelser som preciseras genom föreskrifter och därtill knutna allmänna råd, sannolikt avgörande för måluppfyllelsen hur dessa föreskrifter och råd kommuniceras till berörda aktörer.

Ett tydligt lagkrav på kvarlämnande av en viss mängd död ved i kombination med ambitiösa tillsynsinsatser hade dock inte nödvändigtvis varit ett mer effektivt instrument för att öka volymen död ved än dagens inriktning mot mjukare bestämmelser i lagstiftningen i kombination med rådgivningsinsatser. Vidare bör det även hållas i minnet att den döda veden inte enbart är av godo i skogen. De skogsskyddsbestämmelser som finns i lagstiftningen syftar ju

⁴ Ett mer utförligt resonemang om hur de olika nivåerna förhåller sig till varandra redovisas längre fram i detta kapitel.

till att förhindra oönskad förökning av skadeinsekter för att säkerställa att produktionsmålet inte äventyras. Utan dessa bestämmelser hade mängden död ved i skogen till gagn för uppfyllelsen av här aktuellt miljödelsmål möjligen varit större. Samtidigt hade det varit svårare att hävda att man då hade gjort en rimlig avvägning mellan skogspolitikens båda jämställda mål.

Beträffande den del av målformuleringen som avser grova äldre träd kan det noteras att det i föreskrifter till 30 § SVL anges att grova lövträd och träd av mycket hög ålder tillhör de som i första hand ska lämnas kvar vid en avverkning. Bestämmelsen bör kunna anses vara förhållandevis tydlig även om begreppen "mycket hög ålder" och "grova" inte specificeras närmare. Bestämmelsen bedöms ha varit förhållandevis lätt att kommunicera ut i samband med utbildningskampanjer, enskilda rådgivningssituationer eller genom formella lagråd. Ett sätt att förbättra måluppfyllelsen när det gäller grova träd kunde vara att knyta någon form av sanktionsavgift till att träd av nämnd beskaffenhet avverkas. Detta förutsätter emellertid en tydligare definition av vilka träd som avses och en närmare vägledning om hur prioriteringar ska göras mellan olika hänsynsinsatser. När föreskrifter och allmänna råd skrevs till 30 § SVL hösten 1993 ville man i möjligaste mån undvika schabloner av typen hur många träd som ska lämnas på ett hygge. Detta försvårar möjligheterna att knyta någon form av sanktionsavgift till 30 § SVL.

Mer om Skogsstyrelsens tillsynsverktyg och en möjlig utveckling av dessa redovisas i kapitel 23.

22.6.2 Mål för beståndsanläggning

Alla objekt som har föryngringsavverkats uppfyller kravet att erforderliga föryngringsåtgärder skall vara vidtagna senast under det tredje året efter avverkning. Naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker. Återväxterna vårdas aktivt genom t.ex. hjälpplanteringar och plantröjningar. Skogsodling och naturlig föryngring eller kombinationer av dessa används så att föryngringarna minst uppfyller SVL:s krav på täthet och beskaffenhet i övrigt inom föreskriven tid.

Delmålet om att erforderliga föryngringsåtgärder skulle vara vidtagna tre år efter avverkning (som krävs enligt SVL) ansåg Skogsstyrelsen vara svårt att följa upp. Skälet angavs vara att SVO inte genomför någon taxering tre år efter avverkning. Myndig-

hetens bedömning var dock att målet sannolikt inte hade uppnåtts eftersom man genom uppföljning visste att 3 % av den föryngringsavverkade arealen hade lämnats utan åtgärd fem år efter avverkning. Målet om naturlig föryngring på lämpliga marker nåddes inte och inte heller målet om att återväxterna ska vårdas aktivt. Målet om att föryngringarna minst uppfyller SVL:s krav på täthet och beskaffenhet inom föreskriven tid nåddes, enligt Skogsstyrelsen, inte heller.

Skogsvårdslagens betydelse

Beståndsanläggning regleras i 5–9 §§ SVL. Lagparagraferna kompletteras med preciseringar i skogsvårdsförordningen samt genom ett antal föreskrifter och allmänna råd utgivna av Skogsstyrelsen.

När det gäller den del av målet som säger att föryngringsåtgärder ska vara vidtagna efter tre år så stadgas det i 6 § SVL att de föryngringsåtgärder ska vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av en skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Av 3 § skogsvårdsförordningen framgår det att sådd, plantering eller åtgärder för naturlig föryngring ska ha utförts senast under det tredje året räknat från det år då skyldighet att anlägga ny skog har uppkommit.

Om man försöker besvara frågan om SVL:s roll för att uppfylla den del av målet som gäller att erforderliga föryngringsåtgärder ska ha vidtagits kan man för det första konstatera att kravet på att ny skog ska anläggas efter föryngringsavverkning är tydligt uttryckt i SVL. De flesta markägarna torde vara medvetna om detta krav och det är förhållandevis lätt för myndigheterna att kommunicera och följa upp. Brister i måluppfyllelsen på detta område torde i stället sammanhånga med bristande kunskaper om hur en föryngring kan säkerställas eller att markägare av olika skäl helt enkelt avstår från att vidta föryngringsåtgärder trots vetskap om lagens krav på området.

Beträffande den del av målet som säger att naturlig föryngring ska användas på för metoden lämpliga marker kan det konstateras att det saknas närmare beskrivningar i skogsvårdslagstiftningen av vilka marker som är lämpliga för naturlig föryngring. Föreskrifter eller allmänna råd på detta tema hade eventuell kunnat fylla en funktion för att förbättra måluppfyllelsen.

Beträffande vården av ny skog anges i 6 § skogsvårdsförordningen att ny skog ska vårdas genom hjälpplantering, plantröjning och andra åtgärder som behövs för att den ska utvecklas tillfredsställande. I föreskrifter till denna bestämmelse framgår att det vid senaste tidpunkt för hjälpplantering ska finnas minst så många huvudplantor i beståndet som behövs för att trygga återväxten av skog med tillfredsställande täthet. Kraven på täthet anges i en tabell. I föreskrifterna anges också hur man ska bedöma om en återväxt tillgodoser kravet på tillfredsställande planttäthet. Vidare framgår det att om naturlig föryngring eller skogsodling inte uppfyller eller bedöms inte komma att uppfylla de krav som ställs när det gäller krav på täthet, ska hjälpplantering snarast utföras.

Sammantaget kan man säga att bestämmelserna kring bestånds- anläggning är förhållandevis utförliga i skogsvårdslagstiftningen. Utformningen av bestämmelserna bedöms inte heller vara av det slaget att de har motverkat måluppfyllelsen.⁵ Förklaringar till bristande måluppfyllelse måste därför sökas på annat håll.

22.6.3 Beståndsvård

Den årliga röjningsarealen uppgår till minst 275 000 hektar. Gallringarna har ökat. Den röjda och gallrade arealen uppfyller minst SVL:s krav på natur- och kulturmiljöhänsyn. På en väsentligt större andel av arealen än idag är hänsynen bättre än vad SVL kräver. Minst 90 % av den gallrade arealen har en grundyta som uppfyller Skogsstyrelsens rekommendationer och andelen med inga eller endast obetydliga skador på kvarstående träd har ökat ytterligare.

Då röjningsnivån endast ökade marginellt under perioden var Skogsstyrelsens bedömning att sektorsmålet för röjning inte uppnåddes. Gallringen ökade från 280 000 ha år 1998 till 320 000 ha år 2001 och Skogsstyrelsen anser det därför sannolikt att målet uppnåddes till år 2003. Angående naturhänsyn i röjning och gallring säger myndigheten att siffrorna inte är uppdaterade efter år 2000 men att det, grundat på tidigare undersökningar, finns en stor chans att målet uppnåddes. Hänsyn tagen till kulturmiljön ansåg man sig inte kunna bedöma. Huruvida man nådde de uppställda målen avseende grundyta och skador efter gallring är, enligt Skogsstyrelsen, svårt att säga.

⁵ Noterbart i sammanhanget är dock att Skogsstyrelsen f.n. genomför en översyn av huvudplantbegreppet.

Skogsvårdslagens betydelse

Det finns inget krav i SVL på att skog ska röjas eller gallras. Däremot anges det i ett allmänt råd att avverkning som främjar skogens utveckling kan utföras som röjning eller gallring. Det finns alltså inte någon tydlig styrsignal i skogsvårdslagstiftningen som skulle främja uppfyllelsen av den del av målet som gäller att den gallrade arealen ska öka.

När det gäller hänsyn till natur- och kulturmiljövärden vid gallring så är det, liksom för föryngringsavverkning, 30 § SVL med tillhörande föreskrifter som ska tillämpas. I likhet med vad som anfördes i anslutning till målet för miljöhänsyn vid föryngringsavverkning kan man hävda att frågan om huruvida SVL med tillhörande föreskrifter och råd har bidragit till eller motverkat måluppfyllelsen är en mindre relevant fråga då de snarare är en del av målet än ett medel för att nå målet.

I allmänna råd till 10 § SVL anges att virkesförrådet efter en gallring inte bör understiga en viss nivå. Denna nivå kan utläsas med hjälp av en kurva som finns bilagd aktuellt råd och där man använder det kvarvarande virkesförrådets volym och grundytvågda medelhöjd som ingångsvärde. Sedan den 1 juli 2005 finns möjlighet för Skogsstyrelsen att bevilja dispens från bestämmelsen om ett visst kvarvarande virkesförråd om syftet är att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden. Denna dispensmöjlighet kan t.ex. vara nödvändig för naturvårdande avverkningar i s.k. NS-bestånd (naturvård skötsel). För att dispens ska kunna ges krävs en ansökan på objektsnivå.

När det gäller frågan om huruvida SVL har påverkat målet om ett visst kvarvarande virkesförråd efter gallring kan man för det första konstatera att den kurva knuten till 10 § SVL som finns bilagd aktuell bestämmelse bygger på de gallringsmallar och de gallringsregler som gällde före år 1993. Vid utformningen av aktuell bestämmelse hösten 1993 skapades av regelförenklingsskäl ett "superdiagram" som förutom ovan nämnda gallringsgräns även slog samman de gamla reglernas virkesförrådsdiagram för återväxtskyldigheten. Resultatet blev dagens två kurvor, som ersätter cirka 100 tidigare kurvor. Den starka förenklingen innebär dock att kurvorna i första hand ska ses som grova schabloner och främst användas som ett stöd för bedömningen.

Gallring som utförs av entreprenörer eller självverksamma inom småskogsbruket sker antingen med stöd av s.k. gallringsmallar, som

alltså till viss del låg till grund för utformningen av nämnd kurva, eller ”på känn”. Vid gallring ”på känn” torde inte SVL ha någon avgörande betydelse för den enskilde skogsägarens bedömning av den kvarstående volymen, därtill bedöms användningen av nämnt diagram vara alltför komplex. En skattning av volym och grundytvegd medelhöjd i syfte att kunna utläsa om man har underskridit lagens krav på ett visst minsta kvarstående virkesförråd efter en gallring bedöms vara en tämligen ovanlig företeelse. En mer användbar metod för denna skattning skulle eventuellt ha underlättat bedömningen av kvarvarande virkesförråd och därmed även förbättrat möjligheterna att uppfylla målet om att gallringarnas kvarvarande virkesförråd inte understiger lagens krav.

När det gäller skador på kvarstående träd i samband med gallring anges i en föreskrift att sådana skador ska undvikas så långt som möjligt. I likhet med vad som har anförts ovan i anslutning till frågan om hänsyn vid slutavverkning kan man konstatera att SVL med tillhörande föreskrifter och råd både är en del av målet om hänsyn vid gallring och ett medel för att nå målet. Målet är att skador i möjligaste mån ska undvikas vilket är samma formulering som förekommer i skogsvårdslagstiftningen. Huruvida det faktum att denna formulering finns som ett allmänt råd i lagstiftningen har förbättrat förutsättningarna att nå målet är svårt att bedöma. Utan denna formulering hade det möjligen varit svårare för Skogsstyrelsen att i sin information och rådgivning med tillräcklig emfas framhålla vikten av att skador undviks på kvarstående träd i samband med gallringar.

22.6.4 Viltskador

Viltskador på ungskog samt rönn, sälg och asp har minskat väsentligt.

Vid Skogsstyrelsens inventering av tallungskogar under 2001–2002 konstaterades att såväl den totala arealen med svårt skadade huvudstammar i plant- och ungskog som andelen svårt skadade stammar i bestånden hade ökat sedan mätningen innan. Målet uppfylldes därmed inte.

Skogsvårdslagens betydelse

Viltförvaltning regleras genom jaktlagstiftningen (se vidare kap. 11 i detta betänkande). 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 i samband med beslut om avverkningstillstånd i ädellövskog kan ange att åtgärder till skydd för vilt ska vidtas.

Skogsvårdslagstiftningens återväxtkrav med tillhörande krav på huvudplantor innebär dock i praktiken ofta att viltskadekänsliga lövplantor inte godkänns som huvudplantor. Hur beaktandet av risken för viltbetning sker i en rådgivningssituation kan också påverka valet av trädslag. Sannolikt har skogsägares egna bedömningar och rådgivning från Skogsvårdsorganisationen i syfte att minska viltbetning exempelvis bidragit till att gran har planterats på ståndorter som hade varit mer lämpade för den mer viltbetesutsatta tallen. Möjligheten för skogsvårdsstyrelsen 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 få bidrag enligt 28 § SVL.

22.6.5 Nyckelbiotoper

Nyckelbiotoperna bevaras. De skötselkrävande nyckelbiotoperna vårdas så att miljövärdena bevaras och förbättras.

Enligt Skogsstyrelsen avverkades cirka 1 000 ha okända nyckelbiotoper varje år under perioden 1998–2003. Mot den bakgrunden drog Skogsstyrelsen slutsatsen att delmålet angående nyckelbiotopernas bevarande inte uppnåddes. Delmålet om nyckelbiotopernas skötsel är, enligt Skogsstyrelsen, svårt att utvärdera eftersom ingen uppföljning hade gjorts.

Skogsvårdslagens betydelse

Nyckelbiotopbegreppet förekommer endast i en föreskrift till SVL:s bestämmelse om skogs- miljöredovisning (14 a §). Av föreskriften framgår att dessa miljöredovisningar bl.a. ska redovisa de nyckelbiotoper och objekt med naturvärden som skogsvårdsstyrelsen har registrerat i databasen för nyckelbiotoper.

I föreskrifter till SVL:s regler om anmälan i samband med föryngringsavverkning framgår att den kartskiss som ska fogas till anmälan bl.a. ska redovisa de hänsynskrävande biotoper där hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen planeras.

Samtidigt kan man hävda att flera av de föreskrifter och allmänna råd som finns knutna till SVL:s hänsynsparagraf (30 §) på olika sätt kan ha bäring på bevarandet av nyckelbiotoper. I en föreskrift anges exempelvis att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas i och invid hänsynskrävande biotoper. I allmänna råd räknas ett antal sådana hänsynskrävande biotoper upp. I föreskrifterna till SVL anges det vidare att biotoper som omfattas av 7 kap. miljöbalken dvs. av något formellt områdesskydd inte omfattas av föreskrifterna till 30 § SVL utan i stället av de bestämmelser som finns i miljöbalken. Det innebär exempelvis att de nyckelbiotoper som avsätts som ett biotopskyddsområde inte längre omfattas av SVL:s bestämmelser.

I de allmänna råden till 30 § SVL anges det också att kraven på hänsyn kan innebära att produktiva områden av liten ekonomisk betydelse undantas från skogsbruksåtgärder, t.ex. föryngringsavverkning. Som sådana områden kan i normalfallen – beroende på virkesvärdet – anses skogsmark upp till 0,5–1,0 hektars storlek. Det anges också att när det finns möjligheter att i skogsskötseln efterlikna naturliga eller äldre kulturbetingade störningar i skogen, bör dessa möjligheter beaktas. För större nyckelbiotoper kan man med 30 § SVL normalt endast kräva begränsat sparande, eftersom pågående markanvändning annars avsevärt försvåras.

Om den skoglaga myndigheten i samband med en ansökan om avverkningstillstånd finner att det tilltänkta hygget berör en nyckelbiotop inriktar Skogsstyrelsen sin rådgivning mot att försöka förmå markägaren att återkalla sin ansökan i den del den berör nyckelbiotopen. Om inte detta sker kan beslutet om avverkningstillstånd förenas med ett råd om den hänsyn som ska tas enligt 30 § SVL eller med ett beslut (föreläggande eller förbud) enligt 35 § om hänsynen.

Som svar på måluppfyllelsemodellens tredje fråga om skogsvårdslagstiftningens inverkan på måluppfyllelsen kan man inledningsvis konstatera att nyckelbiotopbegreppet alltså endast nämns i en föreskrift knuten till bestämmelsen om att skogsägare måste ha en skogs- miljöredovisning (SMÖR). Kraven på SMÖR tycks dock ha begränsad direkt tillämpning och Skogsstyrelsen prioriterar inte tillsyn av att skogsägare har SMÖR. Å andra sidan verkar Skogs-

styrelsen för att skogsägare ska ha moderna skogsbruksplaner, vilka i sin tur uppfyller de krav som ställs på en SMÖR och därmed även kraven på dokumentation av nyckelbiotoper. De som inte har en SMÖR eller en modern skogsbruksplan har dock informerats om de nyckelbiotoper som har hittats i samband med nyckelbiotopinventeringen. Där fastigheter bytt ägare sedan inventeringen gjordes kan det däremot saknas uppgifter i den händelse det inte finns någon aktuell plan eller SMÖR över fastigheten.

Den del av målet som gäller skötsel av nyckelbiotoper kan möjligen anses ha en viss koppling till den föreskrift till 30 § SVL som anger att man vid skötseln av små produktiva områden som avsatts inom ramen för hänsynsreglerna bör beakta möjligheterna att efterlikna äldre eller kulturbetingade störningar. Samtidigt bör det hållas i åtanke att 30 § SVL gäller skogens skötsel och alltså inte innefattar några krav på aktiva åtgärder för att gynna miljön. Bestämmelsen kan därför inte anses vara sådan att den har inneburit en tydlig styrsignal i den riktning som eftersträvas med aktuellt mål.⁶

22.6.6 Sektorsmål för naturvård och miljövården

En ökad andel av skogsmarksarealen är lämnad varaktigt orörd av naturvårdsskäl eller sköts för att bevara och öka miljövärdena. Ökningen sker i första hand nedanför den fjällnära skogen.

Målet var enligt Skogsstyrelsen redan uppfyllt när måluppfyllelsen prognostiserades i SUS 2001.

Skogsvårdslagens betydelse

I SVL finns inga bestämmelser eller råd om att skogsmark bör lämnas orörd av naturvårdsskäl på frivillig grund. I ett allmänt råd till 30 § SVL anges dock att kraven på hänsyn kan innebära att produktiva områden av liten ekonomisk betydelse undantas från skogsbruksåtgärder, t.ex. föryngringsavverkning. Det anges vidare att sådana områden i normalfallen – beroende på virkesvärdet – kan anses vara skogsmark upp till 0,5–1,0 hektars storlek. När det finns

⁶ I sammanhanget bör det noteras att Skogsstyrelsen anser att 12 kap. 6 § miljöbalken om samråd är tillämplig på åtgärder i nyckelbiotoper. Skogsstyrelsens praxis är också att använda denna bestämmelse om en nyckelbiotop hotas.

möjligheter att i skogsskötseln efterlikna naturliga eller äldre kulturbetingade störningar i skogen, bör dessa möjligheter beaktas.

Här aktuellt sektorsmål kan dock i första hand anses ha varit inriktat mot sådana frivilliga avsättningar som går utöver de generella hänsyn som regleras i föreskrifter till SVL:s hänsynsparagraf (30 §). Avsättningar genom formella skydd av skogsmark som exempelvis naturreservat och biotopskydd regleras i miljöbalken.

Sammantaget bedöms inte uppfyllelsen av aktuellt sektorsmål ha påverkats i någon större omfattning av bestämmelserna i SVL. Ett allmänt råd som hade rekommenderat större hänsynsområden än en ha hade inneburit att den s.k. intrångsbegränsningen i 30 § SVL hade överskridits och att myndigheten då hade överträtt sitt be- myndigande i normgivningen.

22.6.7 Fornminnen och kulturmiljöer

Fasta fornlämningar bevaras i oskadat skick. Övriga kulturmiljöer vårdas så att full hänsyn tas på huvuddelen av arealen.

År 2003 saknades digitalt kartmaterial som visade var de fasta fornlämningarna finns. Någon uppföljning av skador hade heller inte gjorts sedan år 2000. Enligt Skogsstyrelsen gick det därför inte att avgöra om skadorna hade minskat eller ökat. Målformuleringen var dock sådan att en fullständig måluppfyllelse krävde att inga fasta fornlämningar hade skadats. Skogsstyrelsen ansåg mot den bakgrunden att målet inte nåddes. Skogsstyrelsen noterade dock en positiv trend avseende visad hänsyn till kulturmiljöer.

Skogsvårdslagens betydelse

Begreppet fornlämningar nämns endast i Skogsstyrelsens föreskrifter till bestämmelsen om skogs- och miljöredovisning (14 a § SVL). Där framgår att en sådan redovisning ska innehålla uppgifter om de fasta fornlämningar som Riksantikvarieämbetet har registrerat i fornminnesregistret.

Det bredare begreppet "kulturmiljövårdens intressen" används i 14 § SVL där det bl.a. stadgas att skogsägare är skyldiga att underrätta Skogsvårdsstyrelsen om vad han avser att göra för att tillgodose natur- och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning. I 15 § 4 skogsvårdsförordningen preciseras detta till

att skogsägaren vid avverkningsanmälan ska ange vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. I Skogsstyrelsens föreskrifter stadgas att anmälan ska innehålla en kartskiss som bl.a. ska visa värdefulla kulturmiljöer och skyddszoner där hänsyn till kulturmiljövårdens intressen planeras. Liknande krav gäller i samband med ansökan om tillstånd för avverkning. I 18 § SVL anges att avverkningstillstånd inte får meddelas i fjällnära områden om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för kulturmiljövården.

I SVL:s bestämmelser om skogs- och miljöredovisning (14 a §) anges att en sådan redovisning bl.a. ska innehålla uppgifter om de natur- och kulturmiljövården som har registrerats för brukningsenheten. Enligt föreskrifter ska dessa redovisningar även innehålla uppgifter om övriga natur- och kulturmiljövården som skogsvårdsstyrelsen kan ha registrerat som skyddsvärda områden inom brukningsenheten. Denna skyldighet begränsas dock till sådana uppgifter som har meddelats brukningsenhetens ägare.

Kulturmiljövårdens intressen omfattas också av SVL:s hänsynsparagraf (30 §). Av föreskrifter meddelade av Skogsstyrelsen framgår det att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas i och invid värdefulla kulturmiljöer i skogen. Kulturmiljöer som omfattas av 2 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (dvs. fornminnen) omfattas dock inte av dessa föreskrifter. I allmänna råd till föreskrifterna listas exempel på vad som kan vara värdefulla kulturmiljöer.⁷

Som svar på frågan i vilken utsträckning skogsvårdslagstiftningen har inverkat på måluppfyllelsen kan man för det första konstatera att behovet av att skydda fornlämningar inte lyfts fram särskilt tydligt i SVL. Å andra sidan är dessa skyddade enligt lagen om kulturminnen till vilken även hänvisning görs i anslutning till hänsynsparagrafen (30 § SVL). Brister i måluppfyllelsen tycks snarare handla om bristande kunskaper om vad en fornlämning är hos markägare och skogliga rådgivare och/eller om var dessa fornlämningar finns, än att skogsvårdslagstiftningen är otillräcklig.

När det gäller övriga kulturmiljöer så ska dessa visas hänsyn vid skötseln av skogen. En förhållandevis omfattande uppräkningslista av exempel på sådana värdefulla miljöer görs i ett allmänt råd.

⁷ Bland dessa märks bl.a. övergivna torpställen med inägomark, förvildade trädgårdar och fåbodvallar, kvarnar, sågar och anordningar för flottning vid vattendrag, kolbottnar och tjärframställningsplatser, slättermyrar och översilningsängar inklusive dämmen samt kanaler, renvallar och samevisten.

Intrycket är inte att regleringen i SVL har utgjort ett hinder eller varit ett otillräckligt stöd för att nå målet om att övriga kulturmiljöer vårdas så att full hänsyn tas på huvuddelen av arealen. Otillräckliga kunskaper om kulturmiljöernas värde och lokalisering hos rådgivare och markägare bedöms, liksom för fornlämningarna, vara en betydligt tyngre förklaring till brister i måluppfyllelsen än utformningen av skogsvårdslagstiftningen.

22.7 Miljökvalitetsmålet Levande skogar

I detta betänkandes kapitel fyra har förutsättningarna för måluppfyllelse avseende Levande skogar och dess delmål redovisats. I följande avsnitt ges endast korta referat av denna beskrivning. I stället fokuseras i första hand måluppfyllelseanalysens tredje fråga, dvs. den om hur skogsvårdslagstiftningen har inverkat på graden av måluppfyllelse.

22.7.1 Delmål 1 – Långsiktigt skydd av skogsmark

När det gäller naturreservat och biotopskydd har uppföljningar visat att de hitintills skyddade arealerna låg väsentligt under vad som är nödvändigt för att nå målen medan målet för frivilliga avsättningar, i kvantitativa termer, redan var uppnått.

Skogsvårdslagens betydelse

Det formella skyddet av skogsmark regleras i miljöbalken och förutsättningarna att nå målet har således ingen koppling till utformningen och tillämpningen av SVL. Att låta det formella skyddet av skogsmark i någon utsträckning bli en del av SVL och/eller överföra mer av resurserna och ansvaret för dessa frågor på Skogsstyrelsen skulle eventuellt kunna påverka förutsättningarna att nå målet.

Förhoppningen att skogsägare ska avsätta skogsmark på frivillig grund och utan ersättning regleras, av förklarliga skäl, inte i SVL.

22.7.2 Delmål 2 – Förstärkt biologisk mångfald

Skogsstyrelsens sammanfattande bedömning är att frågan om hur skogsskötseln bedrivs är avgörande för om delmålet nås. Det handlar exempelvis om vilka bestånd som väljs för avverkning, samt i vilken utsträckning träd som dör tillåts vara kvar i skogen.

Hård död ved

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.

Skogsstyrelsens bedömning är att målet ”högst sannolikt” kommer att nås. Den avgörande faktorn för detta är, enligt Skogsstyrelsen, emellertid i hur stor utsträckning skogsbruket tar hand om den volym träd som dör spontant i skogarna.

Frågor om död ved och SVL:s regleringar på detta område har beskrivits ovan under avsnittet om de sektorsmål som gällde under åren 1998–2003. När det gäller SVL:s roll för måluppfyllelsen konstaterades bl.a. att förståelsen för den döda vedens betydelse ur miljösynpunkt möjligen skulle ha varit högre om tydligare krav på kvarlämnande hade ställts på föreskriftsnivå.

Äldre lövrik skog

Arealen äldre lövrik skog ska öka med minst 10 %.

Skogsstyrelsen anser att chanserna är goda att målet om ökning av arealen äldre lövrik skog till år 2010 kan nås. Här är den avgörande faktorn hur skogsskötseln utformas de närmaste åren.

Skogsstyrelsen framhåller att det i vissa fall kan strida mot 10 § SVL att gallra fram ett lövrikare bestånd i äldre skog. Myndigheten betonar mot den bakgrunden vikten av att vissa undantagsmöjligheter till den aktuella bestämmelsen utvidgas.

I föreskrifter till SVL:s hänsynsparagraf (30 §) anges att grova lövträd, och träd av mycket hög ålder tillhör de som i första hand ska lämnas kvar vid en avverkning. I allmänna råd listas exempel på vad som kan vara hänsynskrävande biotoper. Bland dessa märks äldre lövträdsbestånd med stor mängd död ved.

Liksom anges av Skogsstyrelsen ovan finns emellertid bestämmelser i SVL som kan motverka ambitioner att gynna utvecklingen

av äldre lövträdsbestånd. I Skogsstyrelsens föreskrifter till SVL:s avverkningsbestämmelser (10 §) slås det fast att avverkning som främjar skogens utveckling ska gynna sådana trädslag som med hänsyn till växtplatsens förutsättningar kan ge en tillfredsställande virkesproduktion. Stamantalet och virkesförrådet ska efter avverkning vara tillräckligt för att tillvarata markens virkesproducerande förmåga.

Gammal skog

Arealen gammal skog ska öka med minst 5 %.

Skogsstyrelsen angav i sitt underlag till Miljömålsrådet att valet av bestånd för förnygringsavverkning är avgörande för om målet om en större andel gammal skog kommer att nås. Enligt myndighetens bedömning kommer arealen gammal skog att öka mer än vad målet anger om nuvarande trend håller i sig och möjligheterna att nå målet bedömdes därför som mycket goda. Riktade rådgivningsinsatser kan, enligt Skogsstyrelsen, ändå bli aktuella.

I allmänna råd till SVL:s hänsynsparagraf (30 §) anges att äldre skog på uddar och mindre öar i hav, sjöar, vattendrag och myrmarker kan vara hänsynskrävande biotoper. Detsamma gäller äldre lövträdsbestånd med stor mängd död ved, äldre hassellundar och äldre hållmarkstallskog. Vidare finns allmänna råd som anger att äldre träd av olika beskaffenhet bör lämnas vid avverkning.

Arealen mark förnygrad med lövskog ska öka

Ett av sektorsmålen innebär att Skogsstyrelsen ska agera för att öka den röjda arealen. Det finns, enligt Skogsstyrelsen, emellertid en risk att detta 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 framhåller samtidigt att klövviltets betesskador utgör ett stort problem för lövförnygringar och att frågan om en minskning av viltstammarna också är central för att målet ska kunna uppnås.

Som har redovisats ovan finns inga regleringar i SVL eller formella råd om hur röjning bör utföras i syfte att främja lövskogsförnygring. De föreskrifter som avser röjning tar i stället

sikte på att förhindra uppkomst av insektsskador och reglerar när röjning får göras samt hur mycket röjningsvirke som får lämnas i skogen vid vissa tidpunkter.

I föreskrifter till 6 § SVL om beståndsanläggning anges att vid anläggning av ny skog ska sådana trädslag användas som med hänsyn till växtplatsens förutsättningar kan ge en tillfredsställande virkesproduktion. Vidare anges att huvudplantor är plantor av för växtplatsen lämpliga trädslag som med hänsyn till kvalitet, utvecklingsstadium och skaderisk har förutsättningar att utvecklas väl och därför är lämpliga att ingå i det framtida beståndet. I Skogsstyrelsens allmänna råd till berörd bestämmelse anges att det vid bedömning av vilka trädslag som kan ge en tillfredsställande virkesproduktion på växtplatsen bör det tas hänsyn till jordarten, vegetationstypen, klimatet, markens lutning och fuktighet samt därmed markens bonitet. Vidare bör hänsyn tas exempelvis till risken för skador genom viltbetning och – vid naturlig föryngring – fröträdens egenskaper såsom kvalitet och virkesproducerande förmåga.

Särskilda bestämmelser gäller för ädellövskog. Dessa innebär bl.a. att det i ett ädellövskogsbestånd inte får vidtas åtgärder som leder till att beståndet upphör att vara ädellövskog (25 § SVL). Efter annan avverkning än röjning eller gallring ska dessutom ny ädellövskog anläggas på området.

När det gäller måluppfyllelsemodellens tredje fråga, dvs. den om skogsvårdslagstiftningens inverkan på måluppfyllelsen kan man notera att den för måluppfyllelsen här så betydelsefulla röjningen inte regleras närmare i SVL. Visserligen finns skogsskydds-betingade begränsningar för när röjning får ske och för hur mycket röjningsvirke som får lämnas i skogen vid vissa tidpunkter, men skogsvårdslagstiftningen ger ingen närmare vägledning om *hur* röjningen ska utföras. Att en viss mängd lövträd bör sparas i samband med röjning framgår således inte heller av lagstiftningen.

Även skogsvårdslagens regler om hur man får avverka är tillämpliga här eftersom röjning i lagens mening är en form av avverkning. Det är alltså inte tillåtet att röja fram glasbjörk på frisk mark (men väl på fuktig). Vårtbjörken kan däremot gynnas vid röjning på frisk mark. På torr mark får inget löv gynnas. De bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen som anger vilka trädslag som ska godkännas som huvudplantor vid en bedömning av om en föryngring är godkänd har av Skogsstyrelsen tolkats så att icke obetydliga

arealer självföryngrad skog av glasbjörk har godkänts. Även betydande arealer vårtbjörk har godkänts på frisk mark.⁸

Föryngring har i dessa fall således skett med lövträd och arealerna bör därmed ha anses ha bidragit till måluppfyllelsen. Å andra sidan behöver det inte innebära att dessa lövträd tillåts uppnå en sådan ålder att de på ett mer påtagligt sätt bidrar till att stärka den biologiska mångfalden. En inte helt ovanlig utveckling torde vara att glasbjörken röjs eller gallras bort och att virkesproduktionen i aktuellt bestånd överförs på inväxande sekundärträds­slag – företrädesvis gran. I vårtbjörksbestånden är inväxningen av gran mindre och sannolikheten att björken tillåts uppnå avverk­ningsbar ålder därmed högre. Det finns ingen bestämmelse i SVL som förhindrar att markens produktionsförmåga överförs från triviala lövträd till för marken lämpliga barrträdshuvudstammar vid röjning eller gallring.

22.7.3 Delmål 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.

Skogsstyrelsens ansåg att möjligheten att nå detta delmål är liten. Huvudförklaringarna var att de nuvarande skadenivåerna på forn­lämningar och övriga kulturlämningar är omfattande samt att många av lämningarna är okända.

SVL:s reglering av kulturmiljöfrågor har redovisats i avsnittet om den äldre uppsättningen sektorsmål ovan. Den sammanfattande bedömningen var att SVL:s betydelse för måluppfyllelsen var be­gränsad. Bristande kunskaper hos markägare och skogliga rådgivare om kulturmiljövärden och om dessa lämningars lokalisering bedömdes ha avsevärt större betydelse än skogsvårdslagstiftningens utformning. Därutöver kan det upprepas att många kulturminnen i skogs­mark åtnjuter skydd med stöd av lagen om kulturminnen och att SVL och dess föreskrifter inte är tillämpliga på dessa lämningar.

⁸ Skogsstyrelsen genomför för närvarande en översyn av dessa föreskrifter och allmänna råd bl.a. mot bakgrund av att skogsägare i dagsläget klarar återväxtkraven med föryngringar som kan förväntas ge mycket låg volym- och värdeproduktion. Ambitionen är dock att dessa förändringar och tolkningar inte får försvåra medvetna satsningar på lövträds­slag. Skogsstyrelsen, Skogsskötselenheten, *Lämpliga egenskaper för huvudplantor*, Promemoria, 2006-05-19.

22.7.4 Delmål 4 – Åtgärdsprogram för hotade arter

Åtgärdsprogram för hotade arter kommer, enligt Skogsstyrelsens bedömning, att finnas till år 2005. Målet kommer således att nås.

Detta delmål saknar koppling till SVL.

22.8 Sektorsmålen för perioden 2005–2010

Utöver uppföljningar av de sektorsmål som är desamma som Levande skogars delmål, har Skogsstyrelsen ännu bara genomfört begränsande uppföljningar som har varit direkt inriktade mot 2005 års sektorsmål. Utredningen har därför bedömt det vara mindre meningsfullt att redan i detta läge genomföra en analys kring skogsvårdslagens (SVL:s) betydelse roll uppfyllelsen av dessa mål. I flera fall avser de nu gällande sektorsmålen dessutom liknande områden som den föregående uppsättningen sektorsmål och SVL:s roll har således redan beskrivits ovan. Likaså har skogsvårdslagstiftningens förhållande till Levande skogars delmål redovisats tidigare i detta kapitel.

22.9 Administrativa kostnader till följd av bestämmelser i skogsvårdslagen

Verket för näringslivsutveckling (Nutek) har undersökt företagens administrativa kostnader för att uppfylla lagstiftningen inom skogsområdet.⁹ Studien visar att den årliga administrativa kostnaden uppgår till cirka 385 miljoner kronor. Av denna kostnad utgör kravet på att upprätta och uppdatera skogs- och miljöredovisning (SMÖR; 14a § SVL) närmare 60 % (cirka 223 miljoner kronor).¹⁰ Som jämförelse kan nämnas att Nutek skattar företagens kostnader för att göra anmälan (företrädesvis avverkningsanmälningar) eller ansöka om tillstånd för åtgärder i skogen till cirka 700 000 kronor per år. Det motsvarar cirka 0,2 % av de totala administrativa kostnaderna.

Nutek anger vidare att de flesta av de företag som intervjuades inte upplevde skogslagstiftningen som särskilt betungande. Informationskravet kring skogs- och miljöredovisning är kostsamt för

⁹ NUTEK, *Näringslivets administrativa kostnader på jordbruks-, skogsbruks- och fiskeområdet* (Rapport R 2006:2).

¹⁰ SMÖR behandlas närmare i betänkandets kapitel 25.

svenskt näringsliv, men i och med att det kan vara en integrerad del av företagets arbete med den egna skogbruksplanen upplevs kravet inte som särskilt betungande. Enligt Nutek har flera företag uppgivit att de tycker att Skogsstyrelsen har gjort mycket för att försöka förbättra regelverket för företag genom att till exempel minska det antal blanketter som ska skickas in per avverkning.

22.10 Gränsen för svårföryngrad och fjällnära skog

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

Enligt 16 § SVL krävs det tillstånd från Skogsstyrelsen för avverkning i svårföryngrad skog eller skyddsskog. I 17 § SVL anges dock att sådant tillstånd inte får ges om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. I 17 § skogsvårdsförordningen anger regeringen att tillstånd till avverkning inte får ges inom den svårföryngrade skogen i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län på mark som i genomsnitt producerar mindre än en kubikmeter virke om året per hektar.¹¹ Skogsstyrelsen har dock rätt att meddela tillstånd till avverkning i det första fallet om det finns särskilda skäl.

När det gäller den fjällnära skogen anges det i 18 § SVL att tillstånd till avverkning inte får ges om den är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården.¹² I 19 § skogsvårdsförordningen anges att innan

¹¹ Tillstånd får inte heller ges till avverkning för byggande av skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan. För att tillgodose naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen får skogsvårdsstyrelsen dock medge undantag från det angivna båtnadskravet.

¹² Av 18 § SVL framgår det också att när tillstånd ges ska skogsvårdsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform.

tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan skogsvårdsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. I 20–23 §§ skogsvårdsförordningen anges ytterligare krav på brukandet av fjällnära skog. Det gäller exempelvis hyggesstorlek, hyggesutläggning, villkor om förnygringsmetod, markberedningsbegränsningar m.m.

Synpunkter på bestämmelserna

Skogsägarnas Inlandsråd anser att de ovan refererade bestämmelserna är svåröverskådliga och till stora delar inaktuella.¹³ Inlandsrådet menar att praktisk erfarenhet har visat att det med dagens skogsbrukssätt går att skapa skogsförnygringar och hög virkesproduktion även i det fjällnära området. Man anser att begreppet svårförnygrad skog därför är missvisande och att det verkar hämmande på både skogsbrukare och myndigheter. Inlandsrådet förordar en översyn av regelverket för brukandet av fjällnära skog med inriktning mot förenkling och färre gränsdragningar.

En skogsstyrelsetjänsteman på distriktschefsnivå med praktisk erfarenhet av att tillämpa nämnda bestämmelser framhåller att gränserna för fjällnära och svårförnygrad skog ofta uppfattas som ”konstgjorda”. Tjänstemannen framhåller bl.a. att förhållanden på stora områden väster om gränsen för svårförnygrad skog är jämförbara med området öster om densamma. Vidare framhålls att kunskapen om skogsproduktionsförutsättningarna är så stora idag att nämnda gräns uppfattas som överflödig. Gränsen för fjällnära skog kan enligt tjänstemannen anses ha en funktion då den ligger nära de kärva klimatområdena. Den är emellertid ”så grovt utlagd att den känns extremt formell att använda”. Slutsatsen från berörd tjänsteman är att någon form av restriktion knuten till kärva klimatlägen kan vara nödvändig men att dagens utformning är för oprecis.

¹³ Skogsägarnas Inlandsråd, *Strategi för utveckling av familjeskogsbruket i Norra Inlandet (version 5.0)*.

23 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

23.1 Direktiven

Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen ska tillsynen över skogsvårdslagens efterlevnad utvärderas.

23.2 Tillsyn genom rådgivning enligt "traditionen inom skogspolitiken"

I den proposition som innehöll förslagen om en ny skogspolitik slog regeringen fast att en viktig uppgift för Skogsvårdsorganisationen (SVO) nu och i framtiden är tillsynen över efterlevnaden av Skogsvårdslagen (SVL). Samtidigt konstaterade regeringen att SVO "i stor utsträckning bygger sin tillsyn på rådgivning enligt de intentioner som gäller sedan länge".¹ Regeringen betonade också att myndigheten "bör även fortsättningsvis i linje med traditionen inom skogspolitiken i första hand genomföra tillsynen med hjälp av råd".

I nämnd proposition framhöll emellertid regeringen att gjorda utvärderingar pekade på att efterlevanden av kraven på naturvårdshänsyn inte hade varit tillräckligt god. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att det var nödvändigt att ge hänsynsreglerna en väsentligt starkare ställning i lagstiftningen. Man föreslog därför en förändring av SVL som innebar att det skulle bli möjligt att meddela förelägganden omedelbart och utan föregående lagråd om det behövs för att bevara natur- och kulturmiljövärden. Vidare förlängdes den generella anmälningstiden för att ge myndigheterna utökad tid för handläggningen av avverkningsanmälningarna. Ytterligare en förändring som gjordes på tillsynsområdet var att den maximala påföljden för brott mot SVL utökades från böter till sex månaders fängelse.

¹ Prop. 1992/93:226, s. 64.

23.3 Skogsstyrelsens tillsynsuppgifter

Av 33 § SVL framgår det att Skogsstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av SVL och med stöd av lagen meddelade föreskrifter. I Skogsstyrelsens instruktion anges att myndigheten ska utöva tillsyn över efterlevnaden av sådan lagstiftning beträffande vilken Skogsstyrelsen har angivits som tillsynsmyndighet.² Den mest centrala lagstiftningen i det sammanhanget är skogsvårdslagstiftningen.³

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2006 är målet för verksamhetsområdet lagtillsyn att tillsynen ska bedrivas så att en högre efterlevnad av reglerna i SVL och miljöbalken uppnås.⁴ Målet är detsamma som gällde under åren 2004 och 2005. Skogsstyrelsens återrapportering ska bl.a. omfatta avverkningsanmälningar och tillstånd, samt antalet förelägganden och förbud riktade direkt till skogsägare. I regleringsbrevet för år 2006 anges även att arbetet med den nya gemensamma föryngringsrutinen ska återrapporteras.

23.4 Ställningstaganden i delbetänkandet

I Skogsutredningens delbetänkande beskrevs SVO:s arbete med tillsyn enligt SVL.⁵ Utredaren slog där fast att dagens skogspolitik är beroende av att det finns möjligheter för de skogliga myndigheterna att bedriva tillsynsverksamhet. Detta inte minst med tanke på att de senaste årens uppföljningar av skogspolitikens genomförande, har visat att skogsägarna inte har lyckats ta sin del av det skogspolitiska ansvaret på alla områden. Det gäller exempelvis på föryngringssidan. Vidare ansåg utredaren det vara naturligt att tillsynen i första hand inriktar sig mot områden där SVL fortfarande ställer tydliga krav på skogsägaren, dvs. beträffande föryngringar och naturvårdshänsyn i samband med avverkningar.

² Förordning (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen.

³ Skogsstyrelsen är även tillsynsmyndighet för en liten del av miljöbalken samt utövar tillsyn enligt virkesmätninglagen. Myndigheten har också ansvar för den avgiftsfinansierade verksamheten med kontroll av frö- och planthandel. Kommuner eller länsstyrelser svarar för tillsynen över övriga regler som rör skogsbruket. Länsstyrelsen är exempelvis tillsynsmyndighet för kulturminneslagen.

⁴ Skogsstyrelsen skiljer på begreppen lagtillämpning och lagtillsyn. Med lagtillämpning avses tolkningen av en viss regel i en viss situation. Det kan exempelvis gälla vilka krav som ska ställas på naturhänsyn vid en viss avverkning eller kraven på återväxtarbetet efter avverkningen. Lagtillsynen gäller de insatser som myndigheten gör för att kontrollera efterlevnaden av SVL och miljöbalken. Hit hör också de insatser som görs för att åstadkomma rättelse när avvikelser från reglerna har inträffat eller befaras, liksom åtalsanmälningar.

⁵ SOU 2005:39.

Utredaren ställde sig positiv till de metodutvecklingsprojekt som bedrivs inom SVO på tillsynsområdet. Samtidigt reste hon vissa frågetecken kring att tillsynen uppvisar en så pass stor regional variation och drog bl.a. mot den bakgrunden slutsatsen att det på ett övergripande plan råder en viss brist på enhetlighet i SVO:s tillsynsarbete. Samtidigt menade hon att förslaget om att omvandla SVO till en myndighet kan bidra till en ökad enhetlighet i tillsynen.⁶

Utredaren aviserade också att hon hade för avsikt att återkomma beträffande SVL:s tillsynsverktyg i utredningens huvudbetänkande. Möjlighet skulle då finnas att beakta hur regering och riksdag hade ställt sig till de förslag som har presenterats av Tillsynsutredningen.⁷

23.5 Skogsstyrelsens policy för tillsynen enligt SVL

År 1997 utfärdade Skogsstyrelsen nu gällande gemensamma riktlinjer för hur tillsynen enligt SVL ska bedrivas av skogsvårdsstyrelserna.⁸ Syftet med policyn är att främja en enhetlig hantering av tillsynen. Av policyn kan man bl.a. utläsa att de områden som ska prioriteras under ett särskilt år regleras i det interna planeringscirkuläret B1. Den årliga prioriteringen har i många år gällt återväxt av ny skog och hänsyn till natur- och kulturmiljö. Enligt Skogsstyrelsen har denna prioritering uppfattats som mer eller mindre given och sällan varit föremål för diskussioner inom myndigheten. Samtidigt bör det nämnas att varje skogsvårdsstyrelse har haft stor frihet att göra egna prioriteringar mellan olika verksamheter och typer av tillsynsinsatser bl.a. med utgångspunkt i resurstillgång.

Av tillsynscirkuläret framgår det också att skogsvårdsstyrelserna (numera Skogsstyrelsens regioner) i de dagliga kontakterna arbetar med både rådgivning och lagtillsyn. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen är ovan nämnd tillsynspolicy fortfarande aktuellt i sak, men det påbörjades ett arbete under 2005 med att göra mindre revideringar av innehållet. Myndigheten har dock fått prioritera ned detta arbete bl.a. som en följd av den akuta arbetsbelastning som

⁶ Sedan den 1 januari 2006 har de statliga skogliga myndigheterna samlats i den gemensamma myndigheten Skogsstyrelsen.

⁷ Dir. 2000:62.

⁸ Skogsstyrelsen, skogsskötselenheten, *Policy för tillsynen enligt skogsvårdslagen. Riktlinjer för skogsvårdsstyrelsernas arbete*, cirkulär C nr 22, 1997-09-03.

stormen Gudrun medförde. Tidigast hösten 2006 bedöms revideringen av cirkuläret kunna slutföras.

I en skrivelse om lagtillämpning och lagtillsyn som det dåvarande myndighetsinterna lag- och skötsel nätverket tog fram på uppdrag av SVO:s ledningsgrupp hösten 2003 framhålls att en större enhetlighet ifråga om lagtillsynen enklast skulle kunna åstadkommas genom att aktuellt policycirkulär följs bättre.⁹ Uppfattningen i skrivelsen var att det främst är att betrakta som en ledningsfråga att så verkligen sker.

I anslutning till detta kan nämnas att ett av motiven till att Skogsutredningen i sitt delbetänkande föreslog en sammanslagning av de skogliga myndigheterna var att öka enhetligheten i tillsyns arbetet och att därigenom även stärka rättssäkerheten för markägarna. Med en samlad myndighet var förhoppningen att ledningen kommer att kunna svara för en tydligare styrning i dessa frågor. Skogsstyrelsens nya organisation började emellertid inte att gälla förrän den 1 september 2006 vilket bl.a. har inneburit att en formell process angående exempelvis vägledning för prioritering i tillsynsfrågor ännu inte har inletts.

23.6 Det praktiska tillsynsarbetet

I 35 § SVL stadgas det att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att SVL eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas. Sådana förelägganden eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens s.k. lagråd inte har följts.

Förelägganden och förbud kan förenas med vite. Av 35 § framgår det också att om någon inte rättar sig efter ett föreläggande, får tillsynsmyndigheten besluta att åtgärden ska vidtas på den försumliges bekostnad. Den sistnämnda möjligheten har inte tillämpats under de senaste 10–15 åren. Skälet till detta är främst risken att tillsynsmyndigheten (de dåvarande skogsvårdsstyrelserna) i slutänden inte får igen sina utgifter för åtgärderna.

⁹ Skogsstyrelsen, skötselenheten, *Enhetlig lagtillämpning och lagtillsyn*, skrivelse, 2003-12-02.

23.6.1 Avverkningsanmälan som grund för lagtillsynen

Den praktiska lagtillsynen utgår som regel från avverkningsanmälningar. Dessa kontrolleras bl.a. mot uppgifter om kända natur- och kulturmiljövärden samt förutsättningar för återväxt. Lagtillsynen omfattar främst naturhänsyn vid avverkning och återväxt av ny skog efter avverkning.

23.6.2 Fältbesök

Innehållet i avverkningsanmälan, kunskapen om de naturgivna förutsättningarna eller annan kunskap om det aktuella området kan ligga till grund för att Skogsstyrelsen genomför ett fältbesök på objektet. I SUS 2001 drogs slutsatsen att fältbesök och efterföljande direkta kontakter med skogsägarna har stor betydelse för vilka åtgärder som skogsägaren genomför. Mot den bakgrunden har skogsvårdsstyrelserna, enligt Skogsstyrelsen, fortsatt att prioritera insatser före föryngringsavverkning genom fältbesök och kontakt med skogsägaren eller dennes ombud. Samtidigt noterade Skogsutredningen i sitt delbetänkande att andelen fältbesökta objekt vid anmälan hade minskat från 40 % i mitten av 1990-talet till 25 % år 2004. Samma trend kan iaktas för antalet fältbesök efter avverkning som mer än halverats under de senaste tio åren. Trenden med minskat antal fältbesök förstärktes ytterligare under år 2005 då resurser för tillsyn i fält fick omprioriteras till insatser i det område som drabbades av stormen Gudrun.

23.6.3 Lagråd

Innehållet i avverkningsanmälan i kombination med kunskaper inhämtade från bl.a. databaser och genom fältbesök kan ligga till grund för att Skogsstyrelsen utfärdar ett s.k. lagråd till skogsägaren och virkesköparen om SVL:s innebörd. Dessa skriftliga råd kan exempelvis avse naturhänsyn vid avverkning eller vilka åtgärder som behövs för att återväxten ska kunna säkerställas.¹⁰

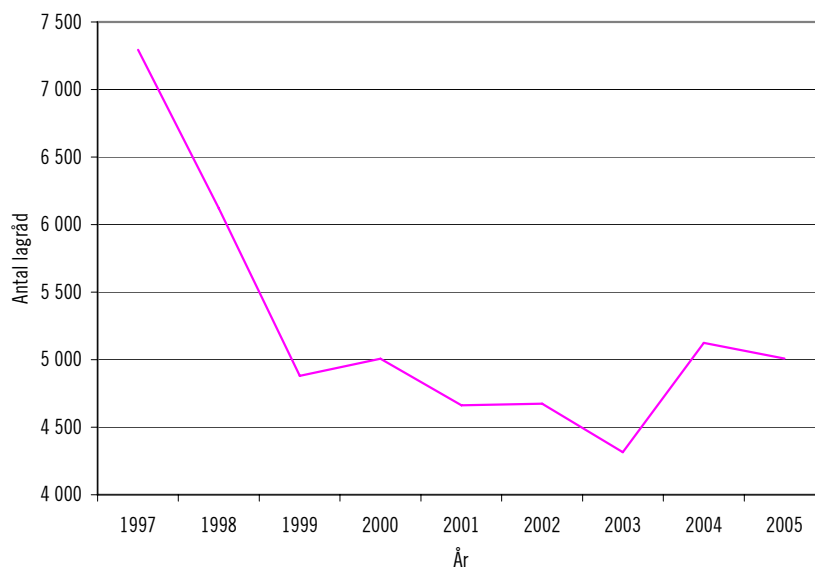
I Skogsstyrelsens tillsynspolicy slås det fast att lagråd enligt SVL normalt ska användas när avvikelser av betydelse från lagens krav har uppmärksamats. Vidare framgår det att lagråd ska användas

¹⁰ Lagråd ska inte förväxlas med att en rekommendation som överstiger lagens krav ges inom ramen för myndighetens rådgivningsverksamhet.

för att förebygga sådana avvikelser. Enligt policyns lagtekniska vägledning klargör ett lagråd myndighetens tolkning av SVL:s bestämmelser i ett enskilt fall. Rådet beskriver de åtgärder myndigheten anser vara nödvändiga för att kravet ska uppfyllas.

I figur 23.1 redovisas användningen av lagråd under perioden 1997–2005.

Figur 23.1 Användning av lagråd



Källa: Skogsstyrelsen.

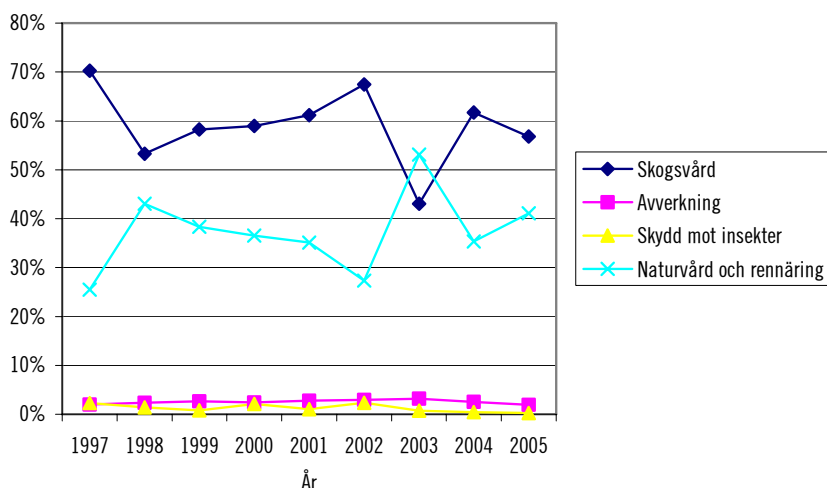
Av digrammet kan man utläsa att det totala antalet lagråd nästan halverades under perioden 1997 till 2003. Vad som inte framgår av figuren är emellertid att antalet lagråd årligen var över 30 000 i mitten av 1980-talet. Den nedgång som framgår av figuren är bara slutet på lång en nedåtgående trend, som tycks plana ut kring ungefär 4 000–5 000 lagråd per år. Förklaringen till den minskande användningen av tillsynsverktyget lagråd går att knyta till den avreglerade skogspolitik som infördes från och med 1994. Ett flertal paragrafer som genererade lagråd togs bort, däribland röjningsplikt, avverkningsskyldighet samt krav på innehav av skogsbruksplan. Kravet på återväxterna minskade drastiskt genom att löv accepterades i större utsträckning. När SVO:s personalstyrka halverades minskade också antalet tjänstgöringsdagar för lagtillsyn

med hälften. Under 1990-talet fick miljöfrågorna stort utrymme, vilket till stor del togs från återväxtfrågorna, där de flesta lagråden hade skrivits. Slutligen kan nämnas att de högsta siffrorna uppnåddes under några år då vissa skogsvårdsstyrelser skrev automatiska lagråd som svar på hyggesanmälan.

I Skogsutredningens delbetänkande redovisas att användningen av lagråd och förelägganden dessutom varierade inom landet. Det var betydligt vanligare att man använde lagråd och förelägganden vid de två nordligaste skogsvårdsstyrelserna (Västerbotten och Norrbotten) än vid de övriga. Även om andelen har minskat betydligt de senaste åren vid dessa båda myndigheter låg de tillsammans med Skogsvårdsstyrelsen i Mellannorrland högre än skogsvårdsstyrelserna i södra Sverige. Förklaringen till dessa skillnader tycks stå att finna i olika myndighetskulturer. Tilltron till SVL som ett verksamt skogspolitiskt medel tycks ha varit större i norr medan man i söder har förlitat sig mer på rådgivning.

I figur 23.2 visas den relativa fördelningen av det totala antalet lagråd fördelat på olika ärendetyper under perioden 1997–2005.

Figur 23.2 Det totala antalet lagråd fördelat på typer av ärenden



Källa: Skogsstyrelsen.

Av figuren framgår det att de lagråd som utfärdas främst avser skogsvård och naturvård/rennärning. I det förra fallet är det till helt dominerande del lagråd som riktas mot uteblivna eller misslyckade

föryngringsåtgärder. När det gäller naturvård/rennäring är det främst i de nordligaste länen som dessa råd skrivs. År 2005 svarade skogsvårdsstyrelserna i Norr- och Västerbottens län för 67 % av landets samtliga lagråd inom kategorin naturvård/rennäring. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen var cirka 80 % av dessa råd ”rena” naturvårdsråd medan resterande del ofta avsåg både naturvård och rennäring. Som ytterligare illustration kan det nämnas att av de 30 lagråd som meddelades av Skogsvårdsstyrelsen i Västra Götaland under de två senaste åren i kategorin naturvård/rennäring gällde huvuddelen att man skulle spara träd eller trädgrupper (13 st) och att man skulle visa varsamhet vid kulturlämningar (10 st). Återstående fall gällde skydd av små biotoper (3 st) och kvarlämnande av skyddszon (4 st). I några av ovanstående fall fanns kombinationer av t.ex. spara trädgrupper och undvik körskador. Skogsstyrelsens region norr anger att under åren 2004–2006 meddelade man 30 s.k. hänsynsråd. Av dessa gällde 13 skyddszoner, 8 kulturmiljöer och 7 skador på mark och vatten (där bl.a. hänsyn till stigar ingår). Två av lagråden gällde sparande av träd och trädsamlingar.¹¹

Skogsvårdsstyrelsen i Värmland-Örebro anger att 35 % av fallen gällde skydd av småbiotoper och 45 % av fallen avsåg kulturmiljöer. Resterande 20 % gällde skyddszoner (15 %) respektive övrigt (5 %). Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten anger följande fördelning: hänsynskrävande biotoper och kulturmiljöer 35 %, trädhänsyn 35 %, skyddszoner 20 % och övrig naturhänsyn 10 %.

23.6.4 Förelägganden och förbud

I de fall ett lagråd inte följs kan föreläggande eller förbud med vite utfärdas. I Skogsstyrelsens tillsynspolicy redovisas ett antal situationer då förelägganden eller förbud enligt 35 § SVL är aktuella. Här framgår också att föreläggande eller förbud enligt huvudregeln endast kan meddelas först sedan det visat sig att myndighetens råd inte har följts. I brådskande fall eller när det behövs för att bevara natur- eller kulturmiljövärden eller när det annars finns särskilda skäl, får dock ett föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.¹²

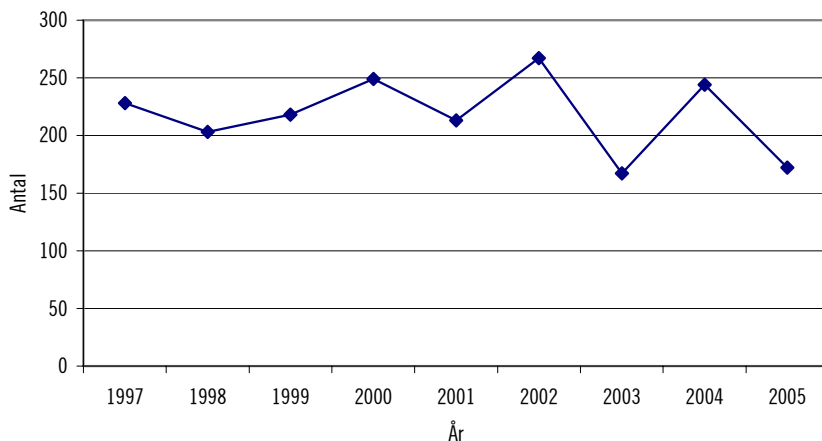
¹¹ Här bör dock erinras om att råd kan ”bakas in” i de tillstånd för avverkning som erfordras i stora områden i Norrbotten. Det vanliga är då att myndigheten skriver att ”hänsyn bör tas enligt ansökan”.

¹² Motivet brådskande fall används vanligen inför avverkningsåtgärder som bedöms strida mot lagen, t.ex. lägsta tillåtna ålder eller högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning. Användningen är dock mycket begränsad och uppgår till ett tiotal fall per år i hela landet. Hänvisning till brådska förekommer aldrig vid återväxtärendena som är de dominerande fallen. Naturvårds-

Ett föreläggande eller förbud ska normalt förenas med vite. Praxis är att beloppet kopplas till den kostnad som de förelagda åtgärderna bedöms medföra eller till virkesvärdet om förbudet avser avverkning.

I figur 23.3 redovisas antalet förelägganden och förbud under perioden 1997–2005.

Figur 23.3 Antal förelägganden och förbud



Källa: Skogsstyrelsen.

De variationer som går utläsa mellan åren 2002 och 2005 i antalet förelägganden och förbud kan ha flera förklaringar. Antalet förelägganden, förbud och vitesdomar uppvisade exempelvis liknande skillnader som lagråden när det gäller variation över landet. Det fattades fler beslut av dessa slag ju längre norrut man kom i landet. Olika prioriteringar i form av särskilda tillsynssatsningar vid de dåvarande skogsvårdsstyrelserna påverkar således statistiken.¹³

skäl används ibland inför avverkningar. Det motivet är dock än mindre frekvent använt och handlar om ett fåtal fall per år i hela Sverige. Som exempel kan nämnas att dåvarande Skogsvårdsstyrelsen i Värmland-Örebro under 2000-talet endast använde möjligheten att meddela föreläggande utan föregående lagråd vid ett (1) tillfälle. Anledningen var att man ämnade transportera ut virke över en bäck vilken nedströms passerade genom ett biotopskydd. Naturmiljön i biotopskyddet var beroende av bäckens vatten varför risken bedömdes som stor att biotopskyddet skulle skadas av traktorvägen. Även Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten anger att man endast i ett fall har meddelat föreläggande utan föregående lagråd. Skälet var att markägaren uppgav att ingen naturhänsyn skulle tas vid föryngringsavverkningen.

¹³ Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten genomförde exempelvis en sådan riktad insats under ett år, då en enskild tjänsteman ensam skrev över 100 förelägganden. Detta motsvarade cirka

Liksom för lagråden bör det nämnas att figuren inte illustrerar den kraftiga nedgången i användningen av föreläggande och förbud som den avreglerade nya skogspolitiken innebar. Som jämförelse kan nämnas att under perioden 1982–1992 uppgick antalet förelägganden och förbud till drygt 460 per år.¹⁴

23.6.5 Åtal och domar

Skogsstyrelsens grundprincip är att misstänkta brott ska åtalsanmälas. Av resursskäl måste myndigheten emellertid göra prioriteringar. Uteblivna eller bristfälliga anmälningar av avverkning, som är den vanligaste orsaken till brott mot SVL, åtalsanmäls exempelvis inte alltid.¹⁵ Uppskattningsvis 80 % av åtalsanmälningarna gäller ändå just utebliven hyggesanmälan. Dessa ärenden prioriteras emellertid inte särskilt högt av åklagarmyndigheterna och anmälan skrivs därför ofta av. Skogsstyrelsen gör uppskattningen att cirka två tredjedelar av de ärenden man lämnar till åklagare inte leder till åtal.

Som exempel på hur SVL-ärenden hanteras kan nämnas att dåvarande Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten anmälde 80 ärenden till åklagare under perioden 1995–2005. Av dessa skrevs hälften av med de motiveringar som anges i tabell 23.1.

Tabell 23.1 Avskrivna ärenden fördelade på avskrivningsgrunder i Västerbotten åren 1995–2005

Avskrivningsgrund	Frekvens
Brottet preskriberat	51 %
Brott kan ej styrkas/förundersökningen nedlagd	22 %
Gärningen ringa/Ej uppsåt eller oaktsamhet	15 %
Brister i polisens utredning	5 %
Åtalet ogillas	2 %
Avverkningstidpunkten kan inte vederläggas	2 %
Ingen återkoppling från åklagarmyndigheten	2 %
Ej uteslutet att anmälan om avverkning har gjorts	1 %

40 % av alla de förelägganden som skrevs det året i hela landet. En annan skogsvårdsstyrelse valde att helt avstå från att besluta om förelägganden under ett av åren.

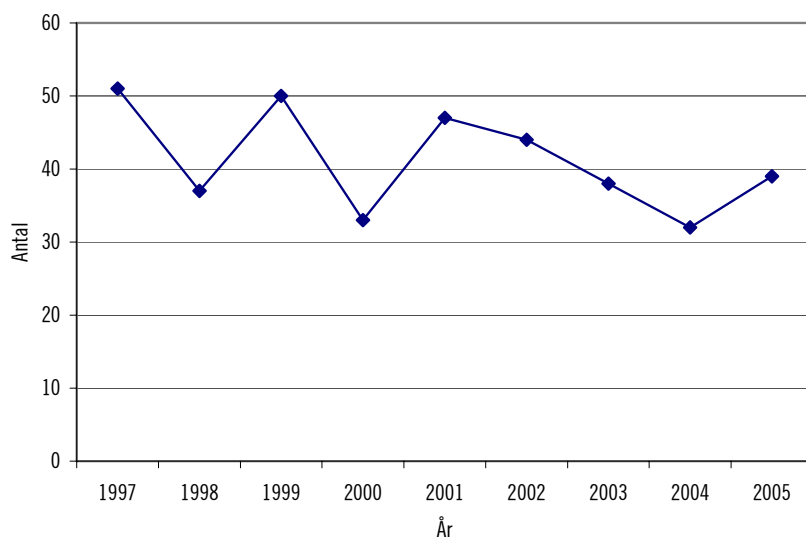
¹⁴ Prop. 1992/93:226.

¹⁵ Skogsstyrelsens cirkulär 2004:D4 ”Analys av utförd avverkning med stöd av satellitbilder” innehåller närmare riktlinjer för prioritering av vilka objekt som bör utredas och lämnas till åklagare.

Skogsvårdsstyrelsen i Värmland-Örebro överlämnade 25 anmälningar till åklagare under åren 2004 och 2005. Av dessa har 20 skrivits av. Avskrivningsgrunden var i huvudsak ”Brott kan inte styrkas”.

Antalet åtal och utdömda viten under perioden 1997–2005 redovisas i figur 23.4.¹⁶ Antalet domar sammanhänger till stor del med hur många oanmälda avverkningar som skogsvårdsstyrelserna har anmält till åklagare. Detta antal har varierat kraftigt mellan åren, beroende på olika kampanjer och prioriteringar. Antalet utdömda viten är i sin tur en funktion av antalet förelägganden tidigare år.

Figur 23.4 Åtal och utdömda viten

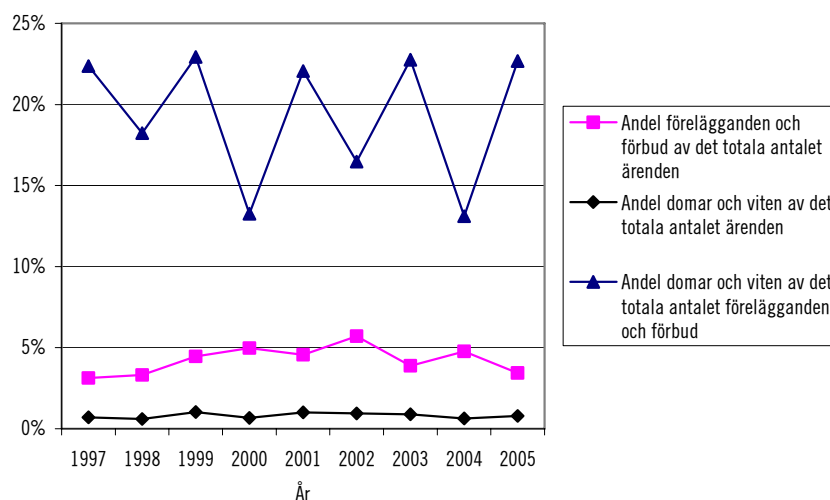


Källa: Skogsstyrelsen.

I figur 23.5 visas föreläggande och förbud samt åtal och utdömda domar som andelar av det totala antalet lagråd. Vidare redovisas andelen domar och viten i förhållande till antalet föreläggande och förbud.

¹⁶ Kategorin domar omfattar här 1) straffrättsliga domar från tingsrätten, både fällande och friande samt 2) domar om viten i länsrätten, både fällda och frikända. I statistiken ingår inte överklaganden av förelägganden, som efter prövning hos Skogsstyrelsen har hamnat i länsrätten, trots att även sådana beslut kallas domar. Avgöranden i högre instanser, dvs. hovrätt, HD, kammarrätt och regeringsrätt redovisas inte heller.

Figur 23.5 Andelar förelägganden och förbud samt domar och viten



Källa: Skogsstyrelsen.

Antalet straffrättsliga domar uppvisade inte, i motsats till lagråden, samt förelägganden och förbud, en tydlig skillnad i antal mellan de norra och södra delarna av landet. Variationen i antalet mellan landsdelarna var dock större än vad de skogliga förhållandena rimligen kunde motivera. Särskilt tydligt ansågs detta vara när det gällde åtal och domar i fall där avverkning hade skett utan föregående anmälan eller ansökan om tillstånd.

23.6.6 Överklaganden

Skogsstyrelsen för ingen statistik över antalet beslut i SVL-ärenden som har överklagats. En genomgång av Skogsstyrelsens diarium åren 2003–2005 visar emellertid att endast ett trettioal SVL-ärenden har överklagats.¹⁷ Under samma period fattades 835 beslut om föreläggande, förbud och säkerhet för återväxtåtgärder vilket innebär att överklagandefrekvensen var ca 3–4 %. Skogsstyrelsen

¹⁷ Av dessa gällde 18 beslut förelägganden om återväxtåtgärder, fem gällde ransoneringsreglerna för äldre skog och två gällde säkerhet för återväxtåtgärder. Av de övriga fem ärendena rörde flertalet avverkning. I ett av dessa har t.ex. en sameby överklagat ett avverknings-tillstånd. Det kan finnas ytterligare några få ärenden, där det av rubriken i diariet inte framgår att det är överklaganden. Dessa bedöms dock inte ha någon betydelse för helhets-bilden.

har inga uppgifter om hur många överklaganden som har bifallits helt eller delvis.

Noterbart är att antalet överklagade ärenden har minskat från ca 50 årligen för 20 år sedan till cirka tio idag samtidigt som antalet förelägganden och förbud har halverats. Enligt Skogsstyrelsen sammanhänger detta eventuellt med att besluten är mer välmotiverade, vilket kan minska viljan att klaga. Förr förde Skogsstyrelsen viss statistik bl.a. över hur många som ”fick rätt” i dessa ärenden. Myndigheten övergav dock denna statistikhantering då det ansågs vara svårt att klassa besluten på ett tillfredsställande sätt då många av dem innebar att den klagande gavs helt eller delvis rätt.

23.7 Skogsstyrelsens tillsyn år 2005

I Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2005 framgår det att efterlevnaden av reglerna om återväxtskyldighet har förbättrats de senaste åren. Miljöhänsynen vid föryngringsavverkning har däremot inte visat samma positiva utveckling, utan har planat ut på det myndigheten betecknar en allt för låg nivå. Skogsstyrelsen gör därför bedömningen att målet för tillsynsverksamheten inte nåddes fullt ut under år 2005.

Vidare framhåller Skogsstyrelsen att stormen i södra Sverige i januari 2005 gjorde att lagtillsynen inte kunde hållas på samma nivå som under år 2004. I stormområdet har det, enligt Skogsstyrelsen, varit nödvändigt att föra över resurser till annan verksamhet än lagtillsyn. Detta resulterade bl.a. i att antalet besök i fält både före och efter avverkning minskade drastiskt vilket också avspeglades i en tydlig minskning av antalet fältbesökta objekt på riksnivå. Andelen fältbesökta objekt har gått ner med 40 % i förhållande till föregående år. Antalet lagråd har minskat med cirka 20 % jämfört med föregående år, medan antalet förelägganden/förbud minskade till samma nivå som år 2003. Sammantaget innebar detta att antalet tjänstgöringsdagar inom lagtillsynen minskade med 6 % jämfört med år 2004.

Skogsstyrelsens bedömning är att över en längre period har resurserna för lagtillsyn minskat kraftigt. Utvecklingen under den senaste tioårsperioden med betydligt färre fältbesök och utfärdade lagråd har, enligt Skogsstyrelsen, endast delvis kunnat kompenseras med ny teknik och bättre rutiner.

23.8 Tillsyn och teknikutveckling

För att effektivisera hanteringen av avverkningsanmälningar, och i förlängningen därmed även lagtillsynen, har Skogsstyrelsen under år 2004 ändrat sina föreskrifter så att anmälan och ansökan om föryngringsavverkning numera medges i elektronisk form. Vidare har användningen av satellitbilder för att analysera vilka områden som har föryngringsavverkats ökat. Skillnadsanalys i satellitbilder har vuxit fram som ett kraftfullt IT-stöd för att följa upp vad som blivit avverkat och när detta har skett. Kunskap om detta är avgörande för tillsynen av främst återväxtarbetet. Som en bieffekt får man samtidigt kännedom om sådana hyggen som inte har anmälts eller ansökts om tillstånd för. Satellitbildsanalys används numera över hela landet.

23.8.1 Föryngra 2005

Skogsstyrelsen har i projektet Föryngra 2005 arbetat med att ta fram en ny återväxtrutin. Denna ska hantera processen med avverkningsärenden från det att avverkningsanmälan kommer in till dess att föryngringen är säkerställd. Den nya rutinen väntas bli ett viktigt instrument i myndighetens tillsynsarbete. Den processbeskrivning och kravspecifikation som togs fram inom projektet under år 2005 ska implementeras under åren 2006 och 2007.

23.8.2 Klarkort och helikoptrar

Under de senaste åren har man inom Skogsvårdsorganisationen (SVO) prövat en form av frivillig återrapportering – klarkort – där skogsägaren meddelar till skogsvårdsstyrelsen om han/hon har utfört återväxtåtgärder. Normalt kontrolleras detta i första hand med skogsägarföreningar, skogsbolag och andra virkesköpare, som utför återväxtåtgärder åt sina kunder. Till dessa klargjorda objekt läggs de godkända fall som Skogsstyrelsen själv har kännedom om. Klarkort skickas sedan till övriga, okända fall. Erfarenheten visar att 60–70 % av korten besvaras. De dyrbara fältkontrollerna kan därmed styras till dem som svarat att inga åtgärder är utförda samt till de som inte svarat alls. I samband med andra tjänsteärenden kontrolleras dessutom ett antal av dem som svarat att återväxt-

åtgärder utförts. De goda erfarenheterna av klarkort har medfört att sådana numera används över hela landet.

Tillsyn från helikopter är en metod som sannolikt kan bli viktig i framtiden. Dåvarande Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten genomförde under år 2005 ett projekt som innebar stora kostnadsbesparingar. GPS-navigering underlättar att snabbt hitta aktuella objekt och där göra observationer av utförda återväxtåtgärder samt resultatet av dessa. Helikopterns höga kostnader förutsätter dock noggrann planering av tillsynen.

23.9 Tillsynsutredningen

Den s.k. Tillsynsutredningen presenterade sitt huvudbetänkande hösten 2004.¹⁸ Betänkandets innehåll refereras mer utförligt i Skogsutredningens delbetänkande. I delbetänkandet angavs också att Skogsutredningen hade för avsikt att återkomma till tillsynsfrågorna och då med möjlighet att kunna beakta den fortsatta hanteringen av Tillsynsutredningens förslag.

I Tillsynsutredningens huvudbetänkande behandlades bl.a. principer för finansiering av offentlig tillsyn. Vidare föreslogs en ny allmän tillsynslag samt, inom ramen för denna lag, vissa nya ingripandemöjligheter för tillsynsmyndigheter. En sådan möjlighet var den s.k. tillsynsboten som är en sanktionsavgift.

Tillsynsutredningens förslag har sedermera remissbehandlats och enligt uppgift från Finansdepartementet bereds förslagen för närvarande inom Regeringskansliet. Beredningen förväntas vara klar tidigast vid årsskiftet 2006/07.¹⁹ Skogsutredningen har mot den bakgrunden ingen möjlighet att beakta regeringens ställningstagande till Tillsynsutredningens förslag eller därpå eventuellt följande riksdagsbehandling.

Noterbart i sammanhanget är dock att Skogsstyrelsen i sitt remissvar inte hade något att erinra mot Tillsynsutredningens syn på finansieringen av tillsynen. Man anslöt sig därmed till den syn som innebär att skattefinansiering av tillsyn alltid ska övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande och att avgiftsfinansiering bör tillämpas i övriga fall, dvs. bl.a. då tillsynsområdet avser objekt som bedriver verksamhet på en kommersiell marknad.

¹⁸ SOU 2004:100.

¹⁹ Jonas Jarefors, Finansdepartementet, e-post, 2006-04-18.

Vidare tillstyrkte Skogsstyrelsen förslaget om tillsynsbot. Med hänvisning till Miljöbalkskommitténs betänkande Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler²⁰ menade man dock att en sådan modell inte ska kunna innebära dubbla sanktioner – straff och sanktionsavgift – för en och samma överträdelse. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i mars 2006 överlämnade propositionen Miljöbalkens sanktionssystem m.m. till riksdagen.²¹ I denna intar man samma ståndpunkt som nyss refererad utredning dvs. att dubbla sanktioner – straff och miljöstraffavgift – inte bör förekomma för samma gärning. Miljöstraffavgiften bör, enligt regeringen, användas som sanktion för överträdelser som är mindre allvarliga. Riksdagen hade inget att invända mot detta.

23.10 Miljöstraffavgifter på skogsvårdslagstiftningens område?

På miljöbalkens område används s.k. miljöstraffavgifter. Miljöstraffavgifterna ska bidra till en hög standard i miljöpåverkande verksamhet och till att miljöreglerna får ett effektivt genomslag.²² Miljöstraffavgifter betalas av en näringsidkare som vid bedrivandet av näringsverksamhet åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken eller påbörjar en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig utan att tillstånd har meddelats eller anmälan har gjorts. Sanktionsavgift kan även beslutas om tillstånd eller särskilda villkor inte följs. Miljöstraffavgift beslutas av tillsynsmyndigheten och uppgår till minst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor. Avgiften tillfaller staten.

Systemet bygger på strikt ansvar vilket innebär att det räcker att objektivt kunna konstatera att en överträdelse har skett. Miljöstraffavgiften förutsätter alltså inte att en överträdelse har skett på grund av ett uppsåtligt eller vårdslöst agerande. Tanken är att systemet ska vara enkelt, tydligt, snabbt och schabloniserat.

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har man inom myndigheten fört vissa diskussioner om möjligheter att införa någon slags sanktionsavgift vid utebliven avverkningsanmälan.

²⁰ SOU 2004:37.

²¹ Prop. 2005/06:182.

²² Prop. 2005/06:182.

23.11 Certifieringens roll

I slutet av 1990-talet genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en effektivitetsrevision av dåvarande Skogsvårdsorganisationens (SVO:s) arbete med att jämföra de skogspolitiska miljö- och produktionsmålen.²³ RRV konstaterade bl.a. att det FSC-certifierade skogsbruket innebär en möjlighet för SVO att ”avlasta” myndighetens eget tillsynsarbete. För att utnyttja den möjligheten rätt ansåg RRV dock att SVO måste skaffa sig bättre kunskaper om hur egentillsynen i det FSC-certifierade skogsbruket fungerar.

Vidare konstaterade RRV att storskogsbruket gavs ökad självständighet genom att tillåtas sköta naturvårdshänsynen vid avverkningar i enlighet med certifieringskriterierna. RRV ansåg att denna inriktning mot egentillsyn inom storskogsbruket var en medveten prioritering av SVO som innebär att avverkningsanmälningarna avseende i stort sett halva skogsmarken behandlas ytligare. Detta kunde, enligt RRV, vara en riktig optimering av SVO:s resursanvändning men samtidigt krävs en insyn i hur storskogsbrukets egentillsyn fungerar.

²³ Riksrevisionsverket, *Skogsvårdsorganisationens arbete med att jämföra miljömålet med produktionsmålet*, rapport 1999:31.

24 Skogsrelaterade ägoslag

24.1 Direktiven

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

24.2 De skogliga ägoslagen

Sveriges totala landareal är 41,0 miljoner ha.¹ Arealen består av:

- 22,9 miljoner ha skogsmark
- 4,5 miljoner ha myr
- 0,9 miljoner ha berg
- 3,4 miljoner ha fjäll och fjällbarrskog
- 3,4 miljoner ha åker och betesmark.

Skog, skogsmark och andra skogsrelaterade ägoslag definieras och används dock på delvis olika sätt i olika sammanhang. I det här avsnittet presenteras kortfattat några exempel på definitioner och begrepp.

24.2.1 Skogsstatistisk årsbok

I Skogsstatistisk årsbok används Riksskogstaxeringens definitioner för ägoslagen. Skogsmark definieras där som mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används

¹ *Skogsstatistisk årsbok 2006*, Skogsstyrelsen, 2006.

för annat ändamål. Marken anses lämplig för virkesproduktion om den kan producera i genomsnitt minst 1 m³ per ha och år vid 100 års växttid. Till skogsmark räknas extensivt utnyttjad betesmark och mark inom vilthägn som ej är jordbruksmark.

Som skogsmark räknas också, enligt Riksskogstaxeringen, nedlagd jordbruksmark och annan outnyttjad för skogsproduktion lämplig mark om inte skogsbruk är en klart olämplig markanvändning (exempelvis fornminnesområden). Jordbruksmark som inte brukats under de tre senaste åren anses som nedlagd och förs till skogsmark. Så länge marken hävdas genom slätter, oavsett om gräset tas tillvara eller ej, klassas dock marken som åker. Plantskolor och fröplantager klassificeras som bebyggd mark. Pyntegröntodlingar och julgransodlingar på tidigare åkermark klassas som åker i likhet med energiskogsodlingar.

Arealen skogsmark och fjäll har minskat något under senare år. Det hänger samman med att naturreservat avsatts i stor omfattning. Arealer har därigenom flyttats över från de nämnda ägoslagen till "Fridlyst område". Som fridlyst område räknas, enligt Riksskogstaxeringen, nationalparker, domänreservat samt vissa naturreservat eller delar av naturreservat, fornminnesområden (utom fångstgropar) och naturminnen.

24.2.2 Internationell statistik

FN-organet FAO sammanställer och producerar skoglig statistik och har definierat skogsrelaterade ägoslag. Skogsmark definieras av FAO som en landyta större än 0,5 ha med träd där krontäckningen är större än 10 % för skog som är minst 5 meter vid mogen ålder. I skog inkluderas även yngre skog som ännu ej nått slutenhetskravet, även plantskolor och skogsvägar, skog i nationalparker, naturreservat, skyddade områden m.m. Områden som i första hand används för jordbruk ingår inte.

Figur 24.1 Sveriges areal av skogsmark och impediment enligt definition i skogsvårdslagen respektive FAO/ECE:s definition 2000–2004

Definition enligt svensk skogsvårdslag	Definition enligt FAO/ECE ¹
<p>Produktiv skogsmark 23,0 milj. ha</p> <p>Skyddad² produktiv skogsmark 1,3 milj. ha</p>	<p>Skogsmark 27,7 milj. ha</p> <p>varav skog för skogsbruk³ 21,2 milj. ha</p>
<p>Impediment inkl. det som finns inom reservat 12,9 milj. ha</p>	<p>Buskskogsmark 3,1 milj. ha</p> <p>Myr, fjäll 5,0 milj. ha</p>

Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006.

Fotnoter i figuren:

1. Se definition i texten ovan.
2. Består av biotopskyddsområden 14 219 ha, naturvårdsavtal 17 303 ha, nationalparker och naturreservat nedan skogsodlingsgränsen 250 999 ha, nationalparker och naturreservat ovan skogsodlingsgränsen 1 milj. ha.
3. Skog utan lagliga ekonomiska eller tekniska restriktioner för virkesproduktion.

24.2.3 Skogsvårdslagen

Skogsmark definieras i 2 § skogsvårdslagen (SVL). Begreppet skog används i 2 § SVL men definieras inte i lagen. Enligt SVL är skogsmark mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Till skogsmark

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

Mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad ska dock inte anses som skogsmark, enligt SVL, om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

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

Skogliga impediment definieras i SVL, men inte i Skogsstatistisk årsbok. Med skogliga impediment avses i SVL mark som inte är lämplig för virkesproduktion utan produktionshöjande åtgärder, men som bär skog eller har förutsättningar att bära skog.

24.2.4 Fastighetstaxeringslagen

I fastighetstaxeringslagen definieras skogsmark som:²

Mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned. Mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad skall dock inte anses som skogsmark, om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion. Mark skall anses lämplig för virkesproduktion, om den enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.

Skogsimpediment definieras som:

Mark som inte är lämplig för virkesproduktion utan produktionshöjande åtgärder men som bär skog eller har förutsättningar att bära skog.

24.2.5 Lantmäteriet

I Lantmäteriets kodbeskrivning av vegetationsdata beskrivs skog på följande sätt:³

För att ett bestånd ska kallas skog krävs normalt att trädhöjden är minst 3 meter samt att krontäckningen överstiger 30 %. Undantag från höjdregele är fjällbjörkskog och hållmarkstallskogar som kan understiga 3 meters höjd. Undantag från 30 %-regeln är dels skogar

² Lag (1979:1152).

³ www.lantmateriet.se: *GSD – Vegetationsdata Beskrivning av koder*, Lantmäteriet, 2003.

med ojämnt krontak som exempelvis lavtyper eller stamtäta men smal-kroniga bestånd såsom vissa skogsmyrar. Hagmarker, kan tillåtas ha en krontäckning utöver 30 % utan att för den skull klassificeras som skog, eftersom den krontäckningen kan bero på vidkroniga men glest stående träd. Trädformiga bestånd av enbuskar räknas alltid in bland buskmarkerna även om höjden överstiger 3 meter.

24.3 Tidigare översyner av de skogsrelaterade ägoslagen

24.3.1 Skogsstyrelsens utredning 1997

År 1997 genomförde Skogsstyrelsen en utredning om de skogsrelaterade ägoslagen.⁴ Bakgrunden till utredningen var den brist på ändamålsenlighet som, enligt Skogsstyrelsen, uppmärksammades i mitten av 1900-talet och som främst avsåg ägoslagen skogsmark och impediment med skog. Myndigheten menade att det, sedan 1990-talets början, skett en stark förändring av synen på skogsresurserna och deras användning och även i den faktiska användningen. Förändringen hade, enligt Skogsstyrelsen, kommit till uttryck i såväl skogs- som miljöpolitiken samt även i marknadsstyrda processer, t.ex. certifieringen. Därtill kom att de internationella definitionerna hade förändrats och utvecklats. Skogsstyrelsen bedömde därför att det behövdes en översyn av indelningen av skogsrelaterade ägoslag samt av begreppen och deras definition. Utredningen resulterade i en promemoria och en skrivelse till Näringsdepartementet.⁵

I förslaget anförde Skogsstyrelsen att en ny terminologi för ägoslagsindelning borde införas bl.a. i syfte att skapa en enhetlig statistik både nationellt och för den internationella rapporteringen. Enligt Skogsstyrelsens förslag borde därför såväl skogsvårdslagen som fastighetstaxeringslagen ändras. Skogsstyrelsen motiverade sitt förslag till en översyn bl.a. med den rådande begreppsförvirringen i anslutning till statistiska redovisningar och i samband med rapportering till internationella organisationer. I debatten om arealen skyddad skogsmark rådde, enligt Skogsstyrelsen, inte sällan oenighet eftersom skogsmark har olika definition eller ges olika definition beroende på vem som redovisar och var redovisningen sker.

⁴ Skogsstyrelsen, *Ägoslag i skogen – Förslag till begrepp och definitioner*, Promemoria, 1997-12-08.

⁵ Skogsstyrelsen, *Skrivelse till Näringsdepartementet*, Dnr 751/97, 1998-03-24.

24.3.2 Regeringen om de skogliga ägoslagen

I propositionen Uppföljning av skogspolitiken gjorde regeringen bedömningen att skogsvårdslagens definition av begreppet skogsmark och skogliga impediment ska behållas oförändrad.⁶ Som skäl för sin bedömning angav regeringen att det i 2 § skogsvårdslagen anges vad som i lagen avses med skogsmark och skogliga impediment. Syftet med en översyn var enbart att klargöra var de olika bestämmelserna i skogsvårdslagen är tillämpliga.

Regeringen ansåg det vara angeläget att i jämförande statistik skapa enhetlighet både nationellt och internationellt. Sverige verkar, enligt regeringen, i olika internationella organisationer för detta. Regeringen menade dock att det för svensk del är Skogsstyrelsens uppgift att i egenskap av ansvarig myndighet för skogsstatistiken utforma denna på ett sätt som tillgodoser skilda behov.

Definitionen av skogsvårdslagens tillämpningsområde ansåg regeringen vara en helt annan sak. Den definition som nu finns ansågs vara väl inarbetad sedan länge och utformad med utgångspunkt i sitt särskilda syfte och borde därför, enligt regeringen, bestå. Detsamma gäller den år 1993 beslutade definitionen av skogligt impediment. Denna tillkom i huvudsak för att kunna ange var vissa av lagens bestämmelser om naturvårdshänsyn gäller.

De flesta av remissinstanserna tillstyrkte i huvudsak Skogsstyrelsens förslag men ansåg att det behövdes ytterligare klarlägganden på en del punkter. Riksskatteverket avstyrkte förslaget med hänvisning till de ändringar som det skulle leda till i fastighetstaxeringslagen.

I regeringens skrivelse om skogspolitiken⁷ behandlades inte indelningen av de skogsrelaterade ägoslagen och inte heller i direktiven till Skogsutredningen 2004.⁸

24.4 Skogsstyrelsen om skogsrelaterade ägoslag 2005

Skogsstyrelsens ledning beslutade år 2004 att en utredning om indelningen av de skogsrelaterade ägoslagen samt begrepp och definitioner för dessa skulle genomföras.⁹ I utredningens rapport, som presenterades i juni 2006, lämnas förslag på begrepp samt

⁶ Prop. 1997/98:158.

⁷ Skr. 2003/04:39.

⁸ Dir. N2004:70.

⁹ Skogsstyrelsen: *SKS dnr 965/04 7.77*, 2005.

definitioner och tillämpningar av dessa begrepp tillsammans med resonemang om hur de nya begreppen skulle kunna införas samt konsekvenser av detta.¹⁰

I direktiven till utredningen framhöll Skogsstyrelsen att det under de senaste 10–15 åren har skett en stark förändring av synen på skogsresurserna och deras användning och även i den faktiska användningen. Förändringen kommer, enligt Skogsstyrelsen, till uttryck i såväl skogs- som miljöpolitiken samt även i marknadsstyrda processer, t.ex. certifieringen. Detta har inneburit att befintliga begrepp och definitioner för vissa ägoslag inte längre är ändamålsenliga. Det gäller främst ägoslagen skogsmark och impediment med skog. Därtill kommer att de internationella definitionerna har förändrats och utvecklats. Det behövs därför, enligt direktiven, en översyn av indelningen av skogsrelaterade ägoslag samt av begreppen och deras definition.

Enligt utredningens direktiv var avsikten att resultatet skulle lämnas till Skogsutredningen 2004 för att göra det möjligt för Skogsutredningen att lämna förslag till förändringar i t.ex. skogsvårdslagstiftningen till regeringen. Skogsstyrelsens rapport inkom till Skogsutredningen i juli 2006.

Några av de viktigare förändringarna som ett genomförande av förslagen i Skogsstyrelsens rapport skulle medföra är att:

- Ett samlat begrepp för den skogliga areal som är skyddad skulle införas.
- Skogsbruksmarken skulle indelas i underkategorier.
- De svenska begreppen skulle i ökad utsträckning harmoniseras med FAO:s system för definitioner av skogsmarksrelaterade ägoslag.

Några av de krav som ställs i direktiven på det nya förslaget är att begrepp och definitioner ska vara:

- Enhetliga inom landet och därmed utformade så att de kan tillämpas inom olika användningsområden (t.ex. tillsyn enligt skogsvårdslagen, fastighetstaxering, skogsbruksplanläggning, inventering, certifiering).
- Klara, entydiga och operationella.

¹⁰ Svensson S.A., *Ägoslag i skogen – Förslag till indelning, begrepp och definitioner för skogsrelaterade ägoslag*, Rapport 20-2006, Skogsstyrelsen, 2006.

- Harmoniserade med allmänhetens uppfattning.
- Neutrala i förhållande till övriga nationella begrepp och definitioner av ägoslag.
- Harmoniserade med internationella begrepp och definitioner eller utformade så att en harmonisering är möjlig.
- Möjliga att tillämpa med lång kontinuitet.
- Så lite förändrade i förhållande till de nuvarande som möjligt.

24.4.1 Motiv och bakgrund till Skogsstyrelsens förslag

Enligt Skogsstyrelsens utredare finns det brister med nuvarande begrepp och definitioner inom fyra områden, nämligen:

- Enhetlighet och konsistens
- Fullständighet
- Operationalitet
- Internationell harmonisering.

Enhetlighet och konsistens

Begreppet skogsmark har, enligt Skogsstyrelsens utredare, ibland olika innebörd i SVL å ena sidan och i skogsinventering (främst Riksskogstaxeringen), skogsbruksplanläggning, fastighetstaxeringen och certifieringen å den andra. Det innebär bl.a. att skyddskog som inte uppfyller produktionskraven för att betecknas som produktiv skogsmark ändå klassificeras som skogsmark enligt SVL (2 § punkt 2 1:a stycket). Den övriga skogsmarken benämns i SVL produktiv skogsmark utan att definieras. I skogsinventering, skogsbruksplanläggning, fastighetstaxering och certifiering används i en del fall i stället begreppet skogsmark, som därigenom blir synonymt med produktiv skogsmark. I tillämpningen av fastighetstaxeringslagen (FTL) ingår även t.ex. mark med skog, i naturreservat och biotopskydd, i skogsmarken.

I 2 kap. 4 § FTL finns begreppet skogsimpediment med en definition som har samma lydelse som definitionen för begreppet skogliga impediment i 2 § SVL. I tillämpningen av lagen har man dock, enligt Skogsstyrelsens utredare, hållit fast vid en äldre definition som innefattar alla impediment utom fjäll och större kala

andra impediment. Enligt 2 kap.4 § FTL ska ”mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ner” vara skogsmark oavsett om marken är produktiv eller om den är impediment. I tillämpningen har emellertid sådan impedimentmark normalt klassats och värderats som skogsimpediment.

I certifieringssystemet PEFC¹¹ används en förkortad version av FAO:s definition för *forest* för att definiera skog. Det begrepp för produktiv skogsmark som används inom PEFC överensstämmer med SVL:s definition. Dessutom har begreppet lågproduktiv skogsmark, enligt Skogsstyrelsens utredare, introducerats i PEFC och avser i det sammanhanget skogsmark med en produktionsförmåga som är mindre än 1 m³sk/ha/år.

Fullständighet

Det saknas, enligt Skogsstyrelsens rapport, begrepp för produktiv mark (som kan producera 1 m³sk eller mer per hektar och år) med skog inom skyddade områden och t.ex. frivilliga avsättningar. Det hänger samman med att SVL:s begrepp innebär att marken inte i väsentlig utsträckning får användas för annat ändamål än virkesproduktion för att vara produktiv skogsmark. Används marken för t.ex. naturvårdsändamål kan den därför inte benämnas produktiv skogsmark. På motsvarande sätt finns inte heller begrepp för icke produktiv mark med skog inom skyddade områden och t.ex. frivilliga avsättningar. Följden har bl.a. blivit oklarheter i olika statistikredovisningar och därmed en källa till missförstånd.

Avsaknaden av relevanta begrepp har, enligt Skogsstyrelsens utredare, lett till stora problem främst i skogsbruksplanläggning och certifiering. Här har gamla begrepp getts ny innebörd som kan skilja åt mellan olika planproducenter och nya ej vedertagna begrepp med varierande definitioner införts. Resultatet har bl.a. blivit att arealredovisningarna för två identiska brukningsenheter kan vara olika beroende på vem som gjort planen och vilket certifieringssystem som används. Vidare stämmer inte arealer enligt skogsbruksplanen respektive fastighetstaxeringen överens.

¹¹ *Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes.*

Operationalitet

Begreppet skog används på flera ställen i SVL utan att det definieras. Det har betydelse framför allt för bestämmelser som gäller skogliga impediment (2, 29 och 30 §§ SVL). Definitionen för skogliga impediment innehåller begreppet skog. Avsaknaden av en definition för skog medför att de skogliga impedimenten saknar en tydlig avgränsning ”nedåt”, alltså var gränsen mot mindre produktiva impediment går och därmed var t.ex. bestämmelserna i 30 § SVL upphör att gälla.

Om man tar fram en definition för skog kan detta begrepp vid behov användas allmänt vid lagstiftning, planering och statistikproduktion på ett enhetligt sätt.

Internationell harmonisering

När Sverige rapporterar in skoglig statistik till internationella sammanställningar så anpassas den svenska statistiken till internationella, främst FAO:s, skogliga definitioner. Sveriges internationella rapportering bygger till stor del på Riksskogstaxeringens material som redan i dag samlas in i enlighet med FAO:s begrepp och definitioner. Problem uppstår dock när statistik som inte bygger på Riksskogstaxeringens material ska rapporteras. Det gäller t.ex. när data ska hämtas från fastighetstaxeringsregistret som innehåller uppgifter om produktiv skogsmark och skogsimpediment men inga uppgifter om arealen *forest* enligt FAO:s definition. Enligt Skogsstyrelsens rapport gör det ökade internationella samarbetet det angeläget att anpassa det svenska systemet till internationellt accepterade begrepp, utan att för den skull nödvändigtvis genomdriva en fullständig harmonisering.

24.4.2 Förslaget i Skogsstyrelsens rapport

Skogsstyrelsens utredare har, med utgångspunkt från de krav som ställts upp i direktiven, föreslagit en definition av begreppet skog samt ett system med begrepp och definitioner av detta för indelning av de skogsrelaterade ägoslagen i Sverige.

Den föreslagna indelningen löser, enligt Skogsstyrelsens utredares uppfattning, de problem som finns med den nuvarande ägoslagsindelningen. Den kan tillämpas inom alla användningsområden

och möjliggör en harmonisering med den internationella indelningen av skogsrelaterade ägoslag.

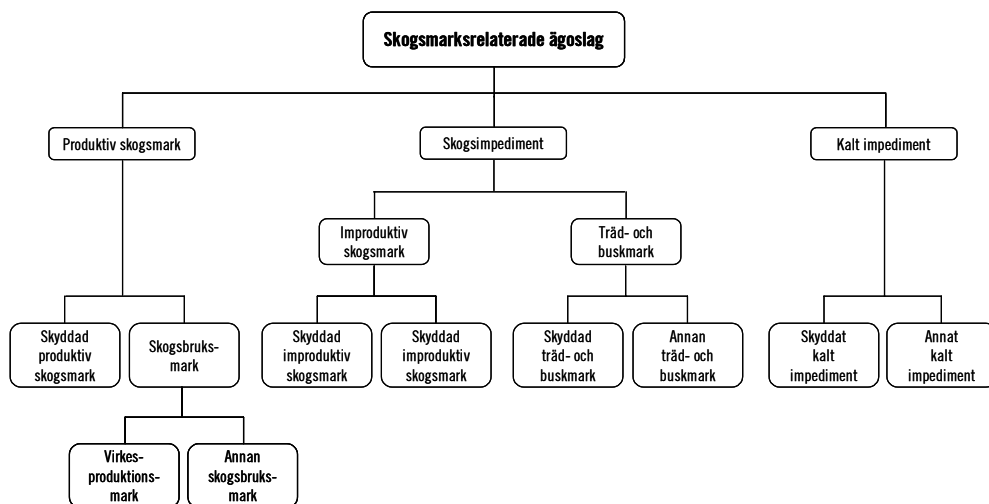
Enligt Skogsstyrelsens utredare har det varit särskilt viktigt att kunna skilja mellan mark som omfattas respektive inte omfattas av skydd. Indelningen ger också möjlighet att skilja ut mark som skogsägaren valt att huvudsakligen inte utnyttja för virkesproduktion.

Utredaren framhåller att systemet inte behöver nyttjas i dess helhet i vart och ett av användningsområdena men bedömer att komplexiteten i grundförslaget trots det är nödvändig om systemet ska kunna passa för alla användningsområden.

24.4.3 Indelning av skogsrelaterade ägoslag

Skogsstyrelsens utredare föreslår följande system för indelning av skogsrelaterade ägoslag:

Figur 24.2 Indelning av skogsrelaterade ägoslag



Indelningen är hierarkisk och har som mest fyra nivåer. Kalt impediment har medtagits av pedagogiska skäl trots att detta ägoslag inte kan sägas vara skogsrelaterat. Ägoslagen produktiv och improduktiv skogsmark sammantagna samt träd- och buskmark

svarar, enligt Skogsstyrelsens utredare, mot FAO:s *forest* respektive *other wooded land*.

Skogsstyrelsens utredare poängterar att begreppssystemet i olika tillämpningar inte behöver eller kan användas fullt ut, dvs. att samtliga ägoslag ner till den lägsta nivån registreras eller redovisas. Det är t.ex. för Riksskogstaxeringen inte möjligt att vid fältinventeringen särskilja virkesproduktionsmark och annan skogsbruksmark.

Det kommer, enligt Skogsstyrelsens utredare, med all sannolikhet att finnas ett ganska frekvent behov av att göra sammanslagningar av de föreslagna ägoslagen som inte framgår av schemat ovan. Förslag till begrepp för vanliga sådana sammanslagningar ges i avsnittet "Tillämpning" nedan. Vidare kan en underindelning ibland behövas. En sådan indelning bör göras så att varje undergrupp entydigt kan föras till de föreslagna ägoslagen eller sammanslagningar av dessa.

Den fjärde nivån

En central fråga är, enligt Skogsstyrelsens utredare, om skogsbruksmarken bör delas upp i virkesproduktionsmark och annan skogsbruksmark och därmed om den fjärde nivån enligt figur 24.2 överhuvudtaget behövs. Annan skogsbruksmark omfattar med dagens förutsättningar nästan enbart frivilliga avsättningar för naturvårdsändamål. Vissa för rennäringen viktiga områden kan också hänföras till annan skogsbruksmark.

Enligt Skogsstyrelsens utredare kan man lägga skyddad produktiv skogsmark, virkesproduktionsmark och annan skogsbruksmark på nivå tre om det uppfattas som tydligare. De fyra nivåerna har dock behållits i förslaget eftersom de bättre förklarar logiken i systemet och begreppet skogsbruksmark blir centralt i bl.a. SVL.

Argument har framförts till Skogsstyrelsens utredare om att den tidsmässiga stabiliteten i de frivilliga avsättningarna kan vara ringa och att de är uttryck för en individuell och medveten markanvändning. Just den aktuella markanvändningen är emellertid ett centralt generellt kriterium i en ägoslagsindelning, menar utredaren och pekar på att det exempelvis ofta är detta kriterium som avgör om ett stycke mark ska klassas som produktiv skogsmark, jordbruksmark eller bebyggd mark. Att den faktiska markanvändningen förändras över tiden är inget argument för att avstå från att

vid varje tidpunkt ha god kunskap om den, anser Skogsstyrelsens utredare.

De frivilliga avsättningarna är en väsentlig del av de miljöpolitiska och skogspolitiska målen och måste därför följas upp och utvärderas. Därmed finns det, enligt Skogsstyrelsens utredare, ett klart behov av att kunna hänföra dem till ett specifikt ägoslag, som dock kan innefatta mark med annan användning än de frivilliga avsättningarna har i dag. Det kan röra sig om användning för andra ekonomiska ändamål än virkesproduktion, t.ex. naturturism. En sådan användning kan mycket väl komma att öka i framtiden.

Enligt Skogsstyrelsens utredare finns också ett starkt intresse både på den politiska nivån och i näringslivet att ha god kunskap om hur mycket mark som faktiskt används för virkesproduktion. Detta motiverar ett särskilt ägoslag benämnt virkesproduktionsmark. På denna mark bedrivs skogsskötsel och avverkning under iakttagande av s.k. generell eller förstärkt hänsyn.

Avslutningsvis anser utredaren att uppdelningen av skogsbruksmark i virkesproduktionsmark och annan skogsbruksmark ger goda försättningar för att få en ökad tydlighet och enhetlighet i skogsbruksplanläggningen vilket är fördelaktigt bl.a. i skogscertifieringen och vid köp och försäljning av skogsfastigheter.

24.4.4 Definition av begreppet skog

Begreppet skog finns i dag inte klart definierat i lagstiftnings- och statistiksammanhang. I Skogsstyrelsens utredning föreslås att definitionen för begreppet skog blir:

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

Definitionen överensstämmer till stora delar med den definition av *forest* som används av FAO. FAO:s definition innehåller dock en arealgräns, dvs. att ett område ska vara minst 0,5 ha för att kunna kallas skog. Någon sådan arealgräns finns inte i förslaget till defi-

nition av begreppet skog i Skogsstyrelsens rapport. Begreppet skog avser dessutom bara de träd och övrig vegetation som finns på en yta, inte själva marken och eventuellt mindre vattendrag som finns på samma yta. Vid internationella jämförelser bör dock arealen som täcks av skog respektive *forest* bli lika stor, enligt utredarens bedömning.

24.4.5 Begrepp för skogsrelaterade ägoslag

De begrepp som Skogsstyrelsens utredare använder i sitt förslag framgår av figur 24.2. I Skogsstyrelsens rapport kommenteras valet av vart och ett av begreppen. Här redovisas ett urval av dessa kommentarer.

Begreppet *produktiv skogsmark* har valts därför att det är allmänt använt i dag med samma innebörd som i förslaget.

Begreppet *skogsbruksmark* avser produktiv skogsmark för vilken skogsägaren tar beslut om användning, skogsskötsel m.m. inom ramen för gällande lagstiftning, främst SVL och miljöbalken. Skogsbruk innefattar alltså markanvändningsbeslut. Några av dem som gett synpunkter på det preliminära förslaget anser att detta är en alltför vid tolkning av begreppet skogsbruk och menar att man i dag allmänt uppfattar skogsbruk som synonymt med virkesproduktion. Skogsstyrelsens utredare håller dock fast vid den vidare tolkningen därför att beslut om markanvändningen bör ses en del av skogsbruksföretagandet. Man uppnår då också en bättre analogi med det internationella begreppet *forest management*.

Begreppet *annan skogsbruksmark* kommer enligt förslaget att med nuvarande förhållanden omfatta nästan uteslutande frivilliga avsättningar. Här kan även ingå områden som sätts av för rennäringen. Hit bör räknas rimligt stora områden som hålls kala eller glest trädbevuxna för att bibehålla en god utsikt från t.ex. bebyggelse eller väg. Markområden som används för varierande ändamål kan alltså ingå i begreppet och nya kanske ekonomiska ändamål kan tillkomma, t.ex. naturturism.

Med valet ovan av begreppet produktiv skogsmark är det naturligt att för mark med skog och med lägre produktionsförmåga än en skogskubikmeter per hektar och år välja *improduktiv skogsmark*. Improduktiv är antonym till produktiv. Lågproduktiv skogsmark används inom svenska PEFC, men är antonym till högproduktiv.

Ägoslaget *träd- och buskmark* har tillkommit främst för att tillgodose kraven på internationell harmonisering. Det omfattar improduktiva glest trädbevuxna marker och marker med betydande buskvegetation. Begreppet trädfattig mark prövades i det preliminära förslaget, men flertalet av dem som gett synpunkter föredrog träd- och buskmark.

Följande tre föreslagna ägoslag är samtliga impediment: *improduktiv skogsmark*, *träd- och buskmark* samt *kalt impediment*. Det första antyder att marken är skogbevuxen, det andra att den är bevuxen med buskar och/eller enstaka träd och den tredje att den är kal. Språkligt sett ger detta en ”skala” som relativt väl beskriver hur träd- och buskvegetationen ser ut. En nackdel är emellertid att träd- och buskmark utgör en del av ägoslaget skogsimpediment och därmed för tankarna till skog.

24.4.6 Ägoslagsdefinitioner

Till indelningen av de skogsrelaterade ägoslagen har utredaren knutit förslag till definitioner av de olika begrepp som används. I det här avsnittet finns definitionerna från Skogsstyrelsen inklippta i sin helhet.

Tabell 24.1 Definitioner av skogsrelaterade ägoslag

Begrepp	Engelsk översättning	Definition
<i>Nivå 1</i>		
Produktiv skogsmark	Productive forest land	Mark som bär skog eller som utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog. Marken kan enligt vedertagna bedömningsgrunder producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose till skog knutna intressen.
Skogsimpediment	Low productive land	Mark som inte är produktiv skogsmark. Marken bär eller har utan produktionshöjande åtgärder förutsättningar att bära: <ol style="list-style-type: none"> 1. träd, som har eller kan nå en höjd av mer än 5 meter och en kronslutenhet av mer än 5 procent, eller 2. träd eller buskar. Buskarna har eller kan nå en höjd av mer än 0,5 meter. Trädens och buskarnas sammanlagda kronslutenhet är eller kan nå mer än 10 procent. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose intressen knutna till naturtyperna karakteriserade av 1 och 2.

Begrepp	Engelsk översättning	Definition
Kalt impediment	Bare land	Mark för vilken kriterierna 1 och 2 i definitionen för skogsimpediment inte uppnås. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose intressen knutna till den ifrågakvarande naturtypen.
<i>Nivå 2</i>		
Improduktiv skogsmark	Non-productive forest land	Skogsimpediment som bär skog eller som utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog.
Träd- och buskmark	Other wooded land	Skogsimpediment som inte bär skog och som inte heller utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog.
<i>Nivå 3</i>		
Skyddad produktiv skogsmark	Protected productive forest land	Produktiv skogsmark som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen.
Skogsbruksmark	Forestry land	Produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för att tillgodose enskilda intressen.
Skyddad improduktiv skogsmark	Protected non-productive forest land	Improduktiv skogsmark som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen.
Annan improduktiv skogsmark	Other non-productive forest land	Improduktiv skogsmark som inte är skyddad.
Skyddad träd- och buskmark	Protected other wooded land	Träd- och buskmark som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen.
Annan träd- och buskmark	Other other wooded land	Träd- och buskmark som inte är skyddad.
Skyddat kalt impediment	Protected bare land	Kalt impediment som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen.
Annat kalt impediment	Other bare land	Kalt impediment som inte är skyddat.
<i>Nivå 4</i>		
Virkesproduktionsmark	Wood production land	Skogsbruksmark som i väsentlig utsträckning används för virkesproduktion.
Annan skogsbruksmark	Other forestry land	Skogsbruksmark som inte är virkesproduktionsmark.

Källa: Skogsstyrelsens rapport 20, 2006).

Minimiarealer för olika ägoslag

FAO:s definition av *forest* innehåller ett krav på att markområdet måste vara större än 0,5 hektar. Utredaren anser att ett sådant exakt arealkriterium i den svenska definitionen skulle kunna bli hämmande för användningen av systemet genom att man i olika användningsområden kan behöva olika storleksgränser. Riksskogstaxeringen använder sedan länge olika storleksgränser för olika ägoslag. Exempelvis klassas ett område med ”produktiv skogsmark” omgivet av andra ägoslag som produktiv skogsmark endast om arealen är större än 0,25 hektar. Tröskelvärdet är endast 0,02 hektar då ett annat ägoslag ligger insprängt i produktiv skogsmark.

I Skogsstyrelsens instruktion för grön skogsbruksplanläggning anges att avdelningar normalt inte ska vara mindre än 0,5 hektar, men att undantag kan göras framför allt för s.k. naturvårdsavdelningar som kan vara ner till 0,3 hektar. Detta gäller oberoende av om avdelningen ligger omgiven av annan produktiv skogsmark eller omgiven av andra ägoslag. Södra har i sin instruktion för skogsbruksplanläggning och Sveaskog i sin instruktion för skogsindelning ett liknande synsätt. Till saken hör också att man vid skogsbruksplanläggning och skogsindelning normalt beräknar en nettoareal produktiv skogsmark för varje avdelning genom att reducera arealen för hela avdelningen med arealen för små insprängda andra områden med annat ägoslag, främst impediment.

Det är mot denna bakgrund som utredaren föreslår en minimiareal i intervallet 0,2–0,5 hektar för skog och det föreslagna ägoslaget produktiv skogsmark. För övriga ägoslag bör minimiarealen ligga i intervallet 0,02–0,5 hektar. Det bör noteras att enligt Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § SVL angående skogliga impediment, gäller bestämmelserna endast för sådana impediment som är större än 0,1 hektar.

Skog

Vad som menas med mark som hör till byggnader och anläggningar i den definition av skog som Skogsstyrelsens utredare föreslår framgår av Riksskogstaxeringens definition av bebyggd mark i fältinstruktionen:

Till bebyggd mark förs tätort, parker (fältskiktet ska vara hävdad), industriområde, mark i anslutning till militära anläggningar (vanligen inhägnade), skjutbanor, golfbanor, idrottsanläggningar inkl. slalom-anläggningar (egentliga nedfarten) men exkl. elljusspår (väg), anläggningar för friluftsbad, flygfält, tomt, trädgårdsanläggningar, fröplantager och plantskolor.

Den definition av begreppet skog som Skogsstyrelsens utredare föreslår harmonierar väl med FAO:s definition av *forest* om man bortser från arealkravet i den senare. Den innebär t.ex. att parker med träd, energiskogsodlingar och julgransodlingar aldrig kan anses vara skog och inte heller betesmark med många träd och glesa fröträdställningar utan föryngring. Däremot kan det finnas skog på impediment om trädhöjden och kronslutenheten är tillräckliga. Det som i dag ofta kallas plantskog, i t.ex. Riksskogstaxeringen och skogsbruksplanläggning är också skog.

I den föreslagna definitionen finns alltså inget krav på en specifik minimiareal för området. Minimiarealen bör, som en konsekvens av föregående avsnitt, normalt ligga i intervallet 0,02–0,5 hektar. Skogsstyrelsens utredare bedömer att begreppet tillräckligt väl överstämmer med allmänhetens uppfattning om vad som är skog men har inte haft möjlighet att annat än genom expertutlåtanden testa detta. I flera utlåtanden har framkommit att olika grupper i allmänheten uppfattar skog på olika sätt. Det är, enligt rapporten, av förståeliga skäl inte möjligt att i ett ägoslagssystem ha flera begrepp och definitioner för skog.

Produktiv skogsmark

Definitionen av produktiv skogsmark innefattar ett kriterium vars konstruktion även återfinns i definitionen för improduktiv skogsmark, nämligen ”utan produktionshöjande åtgärder har förutsättningar att bära skog”. Endast åtgärder som ger en långsiktig produktionshöjning bör inräknas. Exempel på sådana produktionshöjande åtgärder sägs i rapporten vara dikning och kontinuerlig gödsling samt beskogning med främmande trädslag eller genetiskt förbättrade inhemska trädslag.

En i dag improduktiv skogsmark kan dock omföras till en produktiv skogsmark. Detta kan t.ex. ske genom att ett genetiskt förbättrat inhemskt trädslag planteras på en mark som är improduktiv. Om produktionen långsiktigt höjs tillräckligt mycket måste

marken då givetvis anses vara produktiv skogsmark. Detsamma gäller om marken dikas eller gödslas kontinuerligt och om skog med tillräcklig produktion därefter etableras.

I definitionen anges att marken ska kunna producera minst en kubikmeter per hektar och år. Detta produktionskriterium är exakt detsamma som för skogsmark i tredje stycket 2 § SVL. Innebörden av detta kriterium bör även i fortsättningen vara densamma. Riksskogstaxeringen har ytterligare riktlinjer för hur kriteriet bör tolkas. Dessa riktlinjer bör till stor del kunna följas fortsättningsvis.

Skogsbruksmark

Skogsbruksmark omfattar, som redovisats ovan, produktiv skogsmark för vilken skogsägaren tar beslut om användning, skogs-skötsel m.m. inom ramen för gällande generell lagstiftning, t.ex. SVL. Skogsstyrelsens utredare har i flera fall valt att föreslå ”negativa” definitioner på grund av att man då uppnår skarpa gränser mellan definitionerna. Exempelvis definieras annan improduktiv skogsmark som ”improduktiv skogsmark som inte är skyddad”. Även skogsbruksmark skulle kunna ha definierats på motsvarande sätt. Eftersom skogsbruksmark kanske är det mest centrala ägoslaget som kommer att användas mest frekvent i lagstiftning, skogsbruksplanläggning m.m., har dock en positiv definition föreslagits. Den markerar att marken i huvudsak används för att tillgodose enskilda intressen, dvs. markägarens/skogsbrukarens intressen.

Virkesproduktionsmark

Enligt definitionen av virkesproduktionsmark är det fråga om skogsbruksmark som i väsentlig utsträckning används för virkesproduktion. Vid föryngringsavverkning lämnas inom ramen för den generella hänsynen s.k. hänsynsytor som definitionsmässigt ska vara mindre än 0,5 ha. Även om en mindre minimiareal än 0,5 ha tillämpas vid indelningen i ägoslag, bör hänsynsytorna alltid anses vara virkesproduktionsmark, anser Skogsstyrelsens utredare. Skulle det finnas behov av en uppdelning av virkesproduktionsmark får detta göras utanför det föreslagna systemet.

Skogsimpediment

Definitionen av skogsimpediment är anpassad till FAO:s definitioner. Det bör särskilt noteras att det inte måste finnas både träd och buskar på marken samt att eventuella träd inte behöver ha eller kunna nå en höjd av mer än 5 meter.

Improduktiv skogsmark

Improduktiv skogsmark är skogsmark, dvs. mark med skog, som inte når upp till produktionsförmågan för produktiv skogsmark. Detta ägoslag är alltså ett impediment.

Träd- och buskmark samt kalt impediment

Definitionerna av träd- och buskmark samt kalt impediment är anpassade till FAO:s definitioner. De har dock kompletterats med ett användningskriterium för att inte mark inom t.ex. område för industri och flygplats med en naturtyp enligt definitionen ska kunna klassas som träd- och buskmark eller kalt impediment.

Skyddad

Definitionen för skyddad grundas på kriteriet "... som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen." Med myndighetsbeslut avses här beslut, som fattas av staten, landsting eller kommun, om användning av geografiskt avgränsade markområden. Besluten ska vara grundade på lagstiftning eller utgöras av avtal mellan myndighet och enskild juridisk eller fysisk person. Det gäller således beslut om skydd av områden enligt miljöbalken och naturvårdsavtal. De bestämmelser som finns i föreskrifterna till 30 § SVL om skogsbruksåtgärder på skogliga impediment är generella regler och ska i detta sammanhang inte betraktas som myndighetsbeslut.

24.4.7 Tillämpning och genomförande av förslaget i Skogsstyrelsens rapport

Status för den nya ägoslagsindelningen

Utredaren ser två möjliga alternativ för statusen för det nya systemet för indelning av skogsrelaterade ägoslag. Antingen etableras en standard för systemet eller så definieras de begrepp som används i respektive lagstiftning samtidigt som Skogsstyrelsen ger ut en rekommendation om att tillämpa systemet i berörda verksamheter.

Enligt utredaren är det långt ifrån alla begrepp som skulle komma att behövas i lagstiftningen så behovet av en standard utifrån lagstiftningsaspekten bedöms som litet.

En standard skulle ändå vara att föredra, enligt utredaren, eftersom systemet då skulle få en officiell prägel och förutsättningarna för en bred tillämpning skulle öka. En standard skulle i så fall tas fram av Swedish Standards Institute (SIS).

Sammanslagningar

I den praktiska tillämpningen av systemet skulle ett antal olika sammanslagningar göras, beroende på inom vilket område och för vilket ändamål systemet används i det aktuella fallet. Utredaren ser klara fördelar med att ha erkända och allmänt använda begrepp för sammanslagningar. Det gäller inte minst de tre sammanslagningsbegreppen som behövs i internationella sammanhang och som redovisas nedan.

Tabell 24.2 Förslag till sammanslagningar av ägoslag

Sammanlag- ningsbegrepp	Engelsk översättning	Ägoslag som ingår	Kommentar
Skogsmark	Forest land	Produktiv skogsmark Improduktiv skogsmark	Denna sammanslagning behövs främst i internationella sammanhang. Skogsmark är då praktiskt taget synonymt med forest.
Skyddad skogsmark	Protected forest land	Skyddad produktiv skogsmark Skyddad improduktiv skogsmark	Se ovan
Annan skogsmark	Other forest land	Skogsbruksmark Annan improduktiv skogsmark	Se ovan

Källa: Skogsstyrelsens rapport 20, 2006.

Tillämpning inom olika användningsområden

Det system som föreslås i Skogsstyrelsens rapport är ett system som kan täcka in alla tillämpningar i alla dess delar. I praktiken kommer dock bara vissa delar av systemet att tillämpas inom ett givet område. Tre centrala tillämpningsområden för det nya systemet är lagstiftning, planering och statistikproduktion.

Lagstiftningen berörs i första hand inom skogsvårdslagstiftningen och fastighetstaxeringslagen.

- Inom skogsvårdslagstiftningen behöver endast begreppen produktiv skogsmark, skogsbruksmark och annan improduktiv skogsmark användas samt ev. även skyddad produktiv skogsmark och skyddad improduktiv skogsmark beroende på hur lagtexten i skogsvårdslagen utformas.
- I fastighetstaxeringslagen behövs begreppen produktiv skogsmark och skogsimpediment.
- I övrig lagstiftning används i dag endast skogsmark och/eller impediment. Skogsmark kan behöva ersättas med produktiv skogsmark eller skogsbruksmark om det nya systemet införs.

Planering kan enligt Skogsstyrelsens rapport delas in i skogsbruksplanläggning och samhällsplanering. Inom skogsbruksplanläggningen kommer det att bli nödvändigt att använda begreppen skyddad produktiv skogsmark, skogsbruksmark, virkesproduk-

tionsmark, annan skogsbruksmark och impediment. Även begreppet skyddat impediment kan behöva användas.

Dessutom, om impedimenten kartläggs och indelas, kan det bli aktuellt att använda begreppen improduktiv skogsmark, träd- och buskmark samt kalt impediment och som konsekvens av detta motsvarande ägoslag med tillägget skyddad/skyddat. Det kan också uppkomma behov av en underindelning av annan skogsbruksmark i t.ex. frivillig naturvårdsavsättning, avsättning för kulturmiljö eller mark för annat ekonomiskt ändamål än virkesproduktion. Underindelning av olika kategorier ska dock inte vara något problem att föra in i det nya systemet, enligt Skogsstyrelsens utredare.

Det föreslagna systemet kan allmänt sägas ge bättre förutsättningar för en tydligare samhällsplanering. Ett konkret fall är delmål 1 under miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Det skulle, enligt utredaren, i det föreslagna systemet kunna formuleras på följande sätt:

Ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsbruksmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010.

Statistikproduktionen kommer, enligt Skogsstyrelsens rapport, att underlättas av det föreslagna systemet. Utredaren menar att Riksskogstaxeringen enkelt kan införa det nya systemet, med undantag för indelningen av skogsbruksmark i virkesproduktionsmark och annan skogsbruksmark. En sådan indelning kräver information om den enskilde markägarens markanvändning på varje yta.

24.4.8 Genomförandet av det nya systemet

Genomförandet påverkas av om systemet blir en standard eller inte, enligt Skogsstyrelsens utredare. Väljer man vägen via standardisering är det lämpligt att invänta en standard innan man gör nödvändiga förändringar i t.ex. lagstiftningen. Om man inte väljer denna väg är det önskvärt att berörda intressen – skogsbruksplanläggning, certifiering, lagstiftning, statistikproduktion m.fl. – träffar en överenskommelse om att introducera systemet, helt eller de väsentligaste delarna. Först därefter bör förändringsarbetet inledas. Skulle det visa sig att något eller några av de berörda intressena inte ämnar tillämpa systemet måste det övervägas att avstå från introduktionen. Skälet till detta är att man då skulle få en situation med ännu större oenhetlighet än den vi har i dag. En

annan tänkbar lösning är att lagstiftningen går före och andra intressen mer eller mindre tvingas att följa efter. Eftersom inte hela systemet utan bara delar av det behövs i lagstiftningen är detta emellertid en osäker lösning.

I samtliga tillämpningar kan systemet införas och börja tillämpas så snart en standard utfärdats eller en överenskommelse träffats. Det kommer dock att ta minst 10 år innan det fått genomslag i alla skogsbruksplaner. Detta beror på att skogsbruksplanläggning vanligen utförs med minst 10 års intervall.

Problem under införandet

Införandet av det nya systemet för indelning av de skogsrelaterade ägoslagen kan närmast liknas vid en övergång till ett nytt måttssystem. Förutom att lösa alla praktiska introduktionsproblem, gäller det för alla användare att tänka och uttrycka sig i termer av de nya begreppen. Erfarenhetsmässigt tar detta lång tid och en viss begreppsförvirring kan säkert uppstå under denna tid.

Gamla skogsbruksplaner kommer att innehålla gamla begrepp och definitioner som inte längre gäller. Det kan därför uppstå svårigheter för markägare med gamla planer att förstå lagstiftningen, främst skogsvårdslagen och fastighetstaxeringslagen. Det krävs därför informationsinsatser riktade till markägarna som förklarar vad det nya systemet innebär för dem.

24.4.9 Kostnader

Det är, enligt Skogsstyrelsens utredare, svårt att kvantifiera kostnaderna för en introduktion av systemet. Nedan bedöms mycket grovt kostnaderna för några olika moment med syfte att ange storleksordningar.

Tabell 24.3 Bedömda kostnader för att införa ett nytt system för indelning av skogsmarksrelaterade ägoslag

Moment i genomförandet	Bedömd kostnad i Mnr	Kommentarer
Framtagande av standard	0,2	Merparten av arbetet redan utfört.
Förändringar i lagstiftning inkl. föreskrifter och allmänna råd	0,3	Kostnader i regeringskansliet och myndigheter.
Information till skogsägare	0,5	
Förändringar i samhällsplanering	<0,1	Ev. förändringar i mål, strategier m.m.
Skogsbruksplanläggning A. (Ingen indelning av impediment i improduktiv skogsmark, träd- och buskmark samt kalt impediment.)	1	Endast kostnader för förändringar i produktionssystemen och således inga extra kostnader vid produktionen av planer. Alternativet A krävs om systemet införs.
Skogsbruksplanläggning B (Indelning av impediment i improduktiv skogsmark, träd- och buskmark samt kalt impediment.)	100	Huvudsakligen merkostnader för fjärranalys och fältarbete. Alternativ B krävs inte om systemet införs. Det är fråga om en ambitionshöjning i skogsbruksplanläggningen.
Förändring i systemen för statistikproduktion	<0,1	Huvudsakligen mindre förändringar i RT.

Källa: Skogsstyrelsen, Rapport nr 20, 2006.

En introduktion av det föreslagna systemet, med undantag av den finare indelningen av impedimenten i skogsbruksplanläggning och skogsindelning (Skogsbruksplanläggning A i tabellen), bör kosta mindre än 2 miljoner kronor. I en mer ambitiös användning av systemet i hela skogsbruket (Skogsbruksplanläggning B i tabellen) kommer introduktionskostnaderna att bli totalt cirka 100 miljoner kronor under en period på ungefär tio år.

24.4.10 Konsekvenser av förslaget i Skogsstyrelsens rapport

Det föreslagna systemet uppfyller enligt Skogsstyrelsens utredare i mycket hög grad de krav som har ställts och redovisats tidigare i detta kapitel.

- Det viktiga kravet att sakinnehållet i lagstiftning, planering och statistikproduktion inte ska förändras enbart till följd av införandet av systemet, är så långt utredaren kan bedöma helt uppfyllt.

- Avgränsningen mellan skogsrelaterade och ej skogsrelaterade ägoslag, t.ex. mellan skogsmark och betesmark påverkas inte.
- Kravet på att begreppen ska bestå av få ord har endast i begränsad omfattning kunnat tillgodoses.

Som framgått tidigare och som också framgår nedan blir de erforderliga förändringarna i alla tre användningsområdena – lagstiftning, planering och statistikproduktion – måttliga. Ett undantag är om man i skogsbruksplanläggning och skogsindelning väljer att kartlägga och redovisa alla de tre föreslagna impedimenten, nämligen improduktiv skogsmark, träd- och buskmark samt kalt impediment.

- Skogsstyrelsens utredare bedömer att en fullständig revidering av 2 § SVL kommer att krävas. I samband härmed kan det andra stycket i denna paragraf tas bort.
- Merparten av SVL:s bestämmelser ska inte gälla för mark som ingår i naturvårdsavtal. Genom att skyddad produktiv skogsmark inkluderar sådan mark kommer bestämmelserna inte att gälla för naturvårdsavtalen.
- Tillämpningsområdet för bestämmelserna om skogliga impediment kommer att bli tydligare genom att det föreslagna ägoslaget improduktiv skogsmark är skarpt avgränsat mot både skogsbruksmark och träd- och buskmark. Träd- och buskmark och kalt impediment kommer liksom tidigare inte att omfattas av SVL:s bestämmelser om man undantar de bestämmelser som rör virkeslagring i 29 §.

Inom fastighetstaxeringen sker inga förändringar i sak om det föreslagna systemet införs. Analysen av lagar och förordningar har av tidsskäl inte omfattat eventuella föreskrifter och allmänna råd, som eventuellt kan komma att påverkas av ägoslagsindelning, begrepp och definitioner. En sådan analys måste göras inför ett eventuellt införande av systemet.

I lagar och förordningar kommer begreppet skogsmark att ersättas av något av begreppen produktiv skogsmark eller skogsbruksmark. Skogsstyrelsens utredare har försökt att göra en analys av vilka förändringar som bör genomföras. Det krävs emellertid juridisk kompetens för att ta fram ett fullständigt och korrekt förslag till förändringar.

Begreppet impediment används, som tidigare redovisats, i några lagar eller motsvarande. Så långt Skogsstyrelsens utredare kan bedöma behöver man inte göra några förändringar i lagtext om det föreslagna systemet införs.

Skogsstyrelsens utredare anser att det vore lämpligt att införa begreppet *avsättningar* som ett samlingsnamn för skyddade områden och frivilliga avsättningar.

24.5 Impedimentens betydelse för rödlistade arter

I samband med att Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket på regeringens uppdrag 1997 utvärderade skogspolitiken gav de båda myndigheterna i uppdrag till Artdatabanken att belysa de träd-bärande impedimentens värde för skogens biologiska mångfald och i vad mån skogsvårdslagen skyddar dessa värden. I den rapport där resultaten presenteras konstaterar Artdatabanken att det råder stora skillnader mellan skog på produktiv mark och impediment vad gäller artinnehåll och andra biologiska värden.¹² Den produktiva skogsmarken har störst betydelse för den biologiska mångfalden. Av de skogslevande, rödlistade arterna är 2 % beroende av impediment för sin överlevnad och för ytterligare 5 % har impedimenten viss betydelse för överlevnaden. Ca 93 % av de rödlistade arterna är dock beroende av mer produktiva skogar.

Impedimentens lägre produktionsförmåga medför att många näringskrävande arter av träd, buskar och örter saknas vilket innebär att även de ryggradslösa djur och svampar som är knutna till dessa arter också saknas. Å andra sidan finns i vissa impediment en varierad sammansättning av träd- och buskarter som ett resultat av att de undantagits från skogsbruk.

Impedimentens värde för biologisk mångfald i allmänhet och för rödlistade arter i synnerhet ökar om de ingår i en landskapshelhet med sparade kantzoner, korridorer, mosaikartade bestånd, nyckelbiotoper och reservat samt god naturvårdshänsyn på själva produktionsytorna, skriver Artdatabanken. Även den totala arealen och storleken hos individuella objekt har betydelse för arternas överlevnad. Av rapporten framgår också att det, för att bibehålla impedimentens värden, är viktigt att de även framgent skyddas mot skogsbruksåtgärder. Enligt rapporten är det olyckligt att avverk-

¹² Artdatabanken: *De träd bärande impedimentens betydelse för rödlistade arter*, Artdatabanken Rapport 1, 1997.

ning av större träd tillåts på impediment eftersom de utgör den viktigaste förutsättningen för de rödlistade arterna och att avverkning av dessa alltid innebär att naturvärden försämras.

Av rapporten framgår det att i flera av impedimentstyperna, inte minst i Syd- och Mellansverige, har de grövsta träden huggits ut och att det är just de grova, gamla och döda träden som är den största bristfaktorn i dagens skogar.

Indelningen av mark i produktiv skogsmark och impediment innebär, enligt ArtDatabanken, ofta gränsdragningsbedömningar. Det kan betyda att vad som klassas som produktiv skogsmark respektive impediment inte strikt följer definitionerna. Söder om Norrlandsgränsen kan produktionen på en torvmark mycket väl ligga över impedimentsgränsen, men ändå bedömas som impediment. I Norrland, särskilt på svaga marker, kan kantzonen på angränsande mark ligga under impedimentsgränsen men ändå behandlas som produktiv skogsmark i det praktiska skogsbruket. Det kan, enligt ArtDatabanken, ses som ett utslag av skillnaden mellan impediment som begrepp och impediment som en avgränsad areal i den praktiska skogsskötseln. ArtDatabanken ansåg i rapporten att det därför finns skäl att se över impedimentgränsen och eventuellt differentiera definitionen eller tillämpningen mellan södra och norra Sverige.

25 Skogs- och miljöredovisning eller krav på skogsbruksplan?

25.1 Direktiven

I direktiven till Skogsutredningen 2004 refereras skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken där regeringen framhöll att det är av avgörande betydelse att information om dokumenterade natur- och kulturvärden finns tillgänglig vid planering av skogsbruksåtgärder.¹ Regeringen aviserade också att det inom de närmaste åren bör ske en utvärdering av om de i Skogsvårdslagen (SVL) lagstodgade s.k. skogs- och miljöredovisningarna (SMÖR) har fungerat som det var avsett. Regeringen gav mot den bakgrunden Skogsutredningen 2004 i uppgift att belysa i vilken utsträckning SMÖR har funnits tillgängliga i enlighet med lagstiftningen. Vidare ska utredaren redovisa huruvida dessa har innehållit den avsedda informationen. Utredaren ska även lämna förslag till hur SMÖR eller andra lämpliga verktyg kan utvecklas, i syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av olika miljö- och kulturmiljömål som rör skogen.

25.2 Krav på skogsbruksplan före år 1993

Krav på innehav av skogsbruksplan infördes i SVL år 1983 och då med främsta syfte att stimulera fram ytterligare avverkning. I dåvarande 31 § SVL angavs att det för varje brukningsenhet skulle finnas en skogsbruksplan med riktlinjer för skogens skötsel på enheten. Planen skulle upprättas enligt föreskrifter som hade meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

¹ Skr. 2003/04:39.

25.3 Skogsbruksplanekravet avskaffas

När den nuvarande skogspolitiken infördes slopades kravet på att skogsägarna skulle inneha en skogsbruksplan.² I regeringens proposition refererade departementschefen den skogspolitiska kommittén som hade föreslagit att det för varje brukningsenhet skulle finnas en redovisning av skogens tillstånd. Kommittén grundade detta bl.a. på att skogsbruksplanerna ansågs vara ett värdefullt instrument vid förverkligandet av de skogspolitiska målen. Kommittén ansåg dock att skogsbruksplanläggningen i grunden var ett skogsägaransvar och att det därför inte fanns något skäl att kräva att skogsägaren skaffar sig en skogsbruksplan som bl.a. anger åtgärdsbehov enligt SVL. Kommittén ansåg också att det grundläggande intresset att avreglera skogsbruket och att öka markägarnas ansvar särskilt talade för ett avskaffande.

Bland remissinstanserna ansåg Naturvårdsverket, i likhet med några länsstyrelser, att den av kommittén föreslagna redovisningen borde kompletteras med uppgifter om befintliga naturvärden och hur de ska beaktas vid skogsbruksåtgärder. Några remissinstanser, däribland LRF och Skogsägarnas riksförbund, var emot redovisningskravet då det ansågs strida mot avregleringstanken i den nya skogspolitiken. Skogsarbetarförbundet och någon länsstyrelse ansåg att kravet på skogsbruksplan borde vara kvar. Riksskatteverket framhöll att skogsbruksplanen bl.a. låg till grund för fastighetstaxeringen och att ett avskaffande skulle förändra förutsättningarna för denna.

Planinsikt djupt rotad

Departementschefen framhöll att varje skogsägare har behov av ingående kunskaper om hur skogen ser ut på brukningsenheten. Utan dessa kunskaper ansågs det inte vara möjligt att planera verksamheten på vare sig lång eller kort sikt. Departementschefen ansåg att denna insikt var så djupt rotad att det inte fanns behov av tvingande krav på innehav en skogsbruksplan. Något behov av en redovisning av skogstillståndet i enlighet med kommitténs förslag ansåg han inte heller finnas. Däremot ansåg det föredragande statsrådet, i likhet med kommittén, att skogsägarna i samband med

² Prop. 1992/93:226.

avverkningsanmälan ska ange vad de avser göra för att tillgodose naturvårdens intressen.

Jordbruksutskottet tillstyrkte regeringens förslag att slopa kravet på innehav av skogsbruksplan.³ Utskottet menade att det grundläggande intresset av att avreglera skogsbruket och öka markägarens eget ansvar och initiativ talade för att kravet på en redovisning av åtgärdsbehovet slopas.

25.4 Bakgrunden till SMÖR

Efter den utvärdering av skogspolitiken som SVO genomförde under 1997–1998 gjordes vissa justeringar av skogspolitiken. Bland dessa märktes ett nytt krav på att alla brukningsenheter ska ha en förenklad form av skogsbruksplan, en s.k. skogs- och miljöredovisning (SMÖR).⁴

I motivtexten till att införa SMÖR konstaterade regeringen att Skogsstyrelsen i sin utvärdering av skogspolitiken hade betonat skogsbruksplanens betydelse för ett aktivt och ansvarsfullt skogsbruk. Samtidigt hade Skogsstyrelsen funnit att produktionen av skogsbruksplaner hade minskat kraftigt vilket bl.a. innebar att ungefär hälften av de privata skogsägarna saknade en aktuell skogsbruksplan.

Regeringen ansåg att det inte kunde anses vara tillfredsställande att så många skogsägare saknade aktuella kunskaper om sina skogsfastigheter. Det var regeringens uppfattning att bristande kunskaper förhindrar ett aktivt brukande. Därtill kom enligt regeringen, svårigheterna för skogsägaren att leva upp till de krav som ställs på hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Vidare konstaterade regeringen att allt fler skogsägare saknar förankring i ett praktiskt skogsbruk.

Fullständig plan för långtgående

Trots dessa motiv ansåg regeringen att det skulle föra för långt att införa ett krav på en fullständig skogsbruksplan. Regeringens förslag begränsade sig därför till en bestämmelse i SVL (14a §) om att varje brukningsenhet ska ha en aktuell redovisning som anger

³ Bet. 1992/93:JoU15.

⁴ Prop. 1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3.

hur skogen ser ut på brukningsenheten och vilka natur- och kultur- miljövärden som finns registrerade för enheten.

Regeringen betonade vidare att syftet med skyldigheten inte var att detaljreglera skogsägarens handlande. De krav som kunde ställas på innehållet i en SMÖR skulle därför inte ta sikte på avverkning eller andra aktiviteter som syftar till att generera omedelbara inkomster. Kraven skulle inte heller utformas så att de favoriserar vissa typer av planer eller redovisningar och diskvalificerar andra.

Fritt innehåll i SMÖR

Regeringens sammanfattande anvisning var att det bör råda en stor frihet för skogsägaren att bestämma detaljinnehållet i en SMÖR. Obligatoriskt bör dock uppgifter om natur- och kulturmiljövärden som tagits fram och dokumenterats genom myndigheternas inventeringar vara. Regeringen ansåg inte att det skulle kopplas någon straffsanktion till bestämmelsen om SMÖR. I propositionen angavs vidare att flera remissinstanser hade uttalat sig positivt om skogsbruksplaner och särskilt i den nya form som innehåller uppgifter om natur- och kulturmiljövärden.

Miljö- och jordbruksutskottet instämde i regeringens bedömning att brist på kunskap förhindrar ett aktivt brukande och inte heller stimulerar till en riktig skogsvård.⁵ Utskottet tillstyrkte regeringens förslag men utgick samtidigt i från att föreskrifterna om redovisningen får en flexibel utformning och att erfarenheterna av det arbete med olika planeringsformer som pågår såväl i Skogsstyrelsens som i skogsägarföreningarnas regi kan tillvaratas.

25.5 Regleringen av SMÖR i SVL

Regleringen av SMÖR återfinns i 14a § SVL. Där framgår, som redan har nämnts, att det för varje brukningsenhet ska det finnas en redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten. Vidare anges att beskrivningen ska utformas enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer

⁵ Bet. 1998/99:MJU3.

ges också ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från kravet på SMÖR.

I 34a § skogsvårdsförordningen slås det fast att en SMÖR alltid ska innehålla de uppgifter som skogsvårdsstyrelsen har registrerat om skyddsvärda områden på brukningsenheten. Vidare framgår det att en skogsbruksplan enligt vedertagen utformning ska godtas som en SMÖR om den är nyare än fem år och innehåller uppgifter om skyddsvärda områden. I förordningen ges även Skogsstyrelsen ett bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om vad en SMÖR ska innehålla samt om undantag från kravet på skogsredovisning.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska en SMÖR innehålla följande uppgifter:⁶

1. Brukningsenhetens areal produktiv skogsmark och areal skogliga impediment.
2. En uppskattning av andelen produktiv skogsmark som består av kalmark och skog yngre än 20 år.
3. En uppskattning av andelen produktiv skogsmark som uppnått sådan ålder att föryngringsavverkning är tillåten.
4. Den skogsmark, där det föreligger skyldighet att anlägga ny skog.
5. De ädellövskogar som omfattas av 23 § skogsvårdslagen.
6. De naturreservat och biotopskyddsområden som finns inom brukningsenheten samt de områden, där naturvårdsavtal ingåtts med skogsvårdsstyrelsen.
7. De nyckelbiotoper och objekt med naturvärden som skogsvårdsstyrelsen registrerat i databasen för nyckelbiotoper.
8. De sumpskogar med naturvärdesklass 1 som skogsvårdsstyrelsen registrerat i databasen för sumpskogar.
9. De fasta fornlämningar som Riksantikvarieämbetet registrerat i fornminnesregistret.
10. De övriga natur- och kulturmiljövärden som skogsvårdsstyrelsen kan ha registrerat som skyddsvärda områden inom brukningsenheten. Skyldigheten är begränsad till sådana uppgifter som har meddelats ägaren till brukningsenheten.

⁶ Uppgifter under punkt 4–10 ska enligt Skogsstyrelsens föreskrifter redovisas på en bifogad karta.

Av föreskrifterna framgår det också att redovisningen ska finnas vid utgången av år 2002. Därefter ska nya förhållanden redovisas vart femte år. Vidare anges det att brukningsenheter med mindre än 10 hektar produktiv skogsmark inte omfattas av skyldigheten enligt punkt 1–4, dvs. den del av en SMÖR som kan betecknas skogsredovisning. Brukningsenheter med mindre än 50 ha produktiv skogsmark omfattas inte av punkt 2, dvs. kravet på att redovisa en skattning av andelen kalmark samt skog yngre än 20 år.

25.6 Om SMÖR i regeringens skrivelse

I sin senaste skrivelse om skogspolitiken konstaterade regeringen att syftet med bestämmelsen om SMÖR är att se till att nödvändig information om dokumenterade natur- och kulturmiljövärden finns tillgänglig för varje brukningsenhet för att planering av vilken hänsyn som ska tas vid skogsbruksåtgärder ska vara möjlig.⁷ SMÖR bör, enligt regeringen, ses som ett strategiskt verktyg för att genomföra skogsbrukets sektorsansvar för natur- och kulturmiljövård.

Regeringen framhöll också att studier har visat att skogsägare som har en skogsbruksplan är mer aktiva i sin skogsskötsel än de som saknar skogsbruksplan. Vidare konstaterade regeringen att Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) hade visat att många kända nyckelbiotoper avverkas och att fornlämningar skadas och att detta i många fall beror på bristande kunskaper hos skogsägaren eller den som utför skogsvårdsåtgärden. Utvärderingen visade också på betydande brister i återväxtarbetet och beståndsvärden. Detta pekade, enligt regeringen, på vikten av att skogsägarna och entreprenörer vid skogsbruksåtgärder har kännedom om skogstillståndet och vilka natur- och kulturvärden som finns på fastigheten.

Regeringen betonade också vikten av att skogsägarna bör få tillgång till resultat från inventeringar av natur- och kulturmiljövärden i takt med att dessa digitaliseras och görs tillgängliga, t.ex. via Internet. Härvidlag underströk regeringen den stora betydelsen av att skogsägarna vid planering av skogsbruksåtgärder har den typen av information.

Regeringen konstaterade också i skrivelsen att skogsägarna på olika sätt har informerats om att en SMÖR måste finnas för

⁷ Skr. 2003/04:39.

bruksenheten. Enligt Skogsstyrelsen har detta bl.a. skett genom tidningen Skogseko. Några skogsvårdsstyrelser har även inom rådgivningskampanjen Grönare skog hjälpt skogsägarna att ta fram en SMÖR för sina fastigheter.

25.7 Skogsstyrelsens syn på SMÖR

Skogsstyrelsen har i en skrivelse till Skogsutredningen framfört önskemål om att kravet i SVL på SMÖR tas bort.⁸ Myndigheten anser att skogsägaren i stället bör ha en bra skogsbruksplan, eftersom en sådan innehåller betydligt fler uppgifter än en SMÖR och även kopplar uppgifter till enskilda avdelningar. Skogsstyrelsen anser dock inte att det bör införas ett krav på att inneha en skogsbruksplan i SVL, då ett sådant krav skulle medföra höga kostnader för skogsbruket.

Ett annat problem med SMÖR är, enligt Skogsstyrelsen, att uppgifterna inte är digitaliserade och att de därmed blir ofullständiga då t.ex. nya nyckelbiotoper och kulturminnen tillkommer. Myndigheterna och skogsägarna har då olika uppgifter vilket, enligt Skogsstyrelsen, gör att kommunikationen försvåras och att risken för missförstånd och merarbete ökar. Skogsstyrelsen och andra myndigheter t.ex. länsstyrelserna har information som är av betydelse för skogsägare, skogsbrukets företrädare, kommuner, allmänhet m.fl. Om denna information görs tillgänglig över Internet kan fakta, enligt Skogsstyrelsen, förmedlas på ett effektivt sätt.

I stället för kravet på SMÖR förordar myndigheten därför att den information om registrerade natur- och kulturmiljövärden som finns hos olika myndigheter görs tillgängliga för skogsägare och andra via Internet. Skogsstyrelsen anser att det även bör övervägas att med vissa års intervall eller vid ägarbyte skicka den registrerade informationen till skogsägaren, vilket skulle öka medvetenheten om natur- och kulturmiljövärdena i den egna skogen.

25.8 Lagtillsyn och SMÖR

Krav på SMÖR finns alltså fastslaget i 14a § SVL. Enligt Skogsstyrelsen har regeln emellertid låg prioritet i lagtillsynsverk-samheten. Skälet till detta är att nyttan av insatserna anses vara

⁸ Skogsstyrelsen, *Skogsutredningen*, promemoria, 2005-08-23.

begränsade i förhållande till resursåtgången. En handläggare av tillsynsärenden vid en av de tidigare skogsvårdsstyrelserna anger att SMÖR har haft låg prioritet från deras sida och att det är få som ställer frågor om SMÖR. Hans bedömning är också att det är väldigt få markägare som känner till kravet på att ha en SMÖR.

I den mån bestämmelsen om SMÖR tillämpas riktas tillsynen, enligt Skogsstyrelsen, mot nya skogsägare som anmäler stora avverkningar, eftersom denna kategori anses ha störst nytta av SMÖR.

För att få skogsägaren att upprätta en SMÖR kan ett s.k. lagråd skickas ut. I sista hand kan föreläggande med vite användas. Enligt uppgifter från sex av de tidigare skogsvårdsstyrelserna har lagråd i syfte att få in en SMÖR skickats ut i ett (1) fall vid en av de tidigare myndigheterna och vid en annan har det skett från ett (1) distrikt i ett fåtal fall. Övriga skogsvårdsstyrelser som har inkommit med uppgifter meddelar att man inte har använt lagråd för detta ändamål. Ingen av de tidigare myndigheterna anger heller att man har använt förelägganden för att kräva in SMÖR.

Skogsstyrelsen har inga uppgifter om hur många skogsägare som har en skogsbruksplan respektive SMÖR.⁹

25.9 MinSkog24 och Kunskap Direkt

Skogsstyrelsens internetservice riktad till skogsägare går under beteckningen Min Skog. Inom ramen för ett delvis EU-finansierat projekt kallat ForestSAFE har möjligheterna att ytterligare använda internet för att sprida och samla skoglig information undersökts. Syftet har bl.a. varit att göra det lättare för skogsnäringen att inhämta olika typer av information som underlag för planering av skogsbruksåtgärder.

Delvis som en följd av erfarenheterna från ForestSAFE pågår i dagsläget (september 2006) ett arbete med att initiera ett projekt vid Skogsstyrelsen med arbetsnamnet MinSkog24. Syftet är att skapa en kundorienterad elektronisk plattform för Skogsstyrelsens samtliga e-tjänster riktade till skogsägare. Tanken är att all Skogs-

⁹ Det finns ingen skyldighet för skogsägaren att visa upp sin SMÖR om inte myndigheten begär det. 34 § SVL ger visserligen Skogsstyrelsen möjlighet att begära in de handlingar som behövs för tillsynen av lagen, men merparten av uppgifterna i SMÖR finns redan i myndighetens register. De uppgifter som ska redovisas utöver natur- och kulturmiljövärden är, enligt Skogsstyrelsen, inte tillräckligt detaljerade för att kunna användas i lagtillämpningen, samtidigt som kvaliteten på uppgifterna kan variera.

styrelsens information som rör den egna fastigheten ska kunna presenteras men MinSkog24 ska också kunna rymma personlig information som exempelvis skogsbruksplaner. I först hand är Min Skog24 tänkt att vara en rådgivningsattsning som ska lyfta fram så väl skogsvårdsbehov som hänsynskrav. Informationen ska också presenteras tillsammans med fakta, skogsskötselråd, kontaktinformation, utbildningsmöjligheter osv. Den preliminära planen är att MinSkog24 ska finnas tillgänglig för inloggning senast den 1 juli 2008.

Skogsforsk driver tillsammans med Skogsstyrelsen, och LRF Skogsägarna ett Internetbaserat kunskapssystem om skogsbruk och skogsskötsel som kallas Kunskap Direkt. Kunskap Direkt vänder sig till skogsägare eller skogliga rådgivare och innehåller bl.a. beslutsstöd och olika verktyg för att göra beräkningar kring skogsbruksåtgärder m.m. Det pågår visst arbete med att integrera delar av Skogsstyrelsens internetjänster med Kunskap Direkt genom att information från Kunskap Direkt används på relevanta ställen på Skogsstyrelsens internetsidor.

25.10 Kundanpassade skogsbruksplaner

Skogsforsk har inom ramen för ett forskningsprojekt undersökt möjligheterna att ta fram det man betecknar morgondagens skogsbruksplaner.¹⁰ Utgångspunkten var insikten att mindre skogsägars skogsbruksplaner inte har utvecklats nämnvärt under de senaste decennierna. Nya forskningsresultat och metoder för datafångst, planering och optimering har främst anammats inom storskogsbruket.

Skogsforsk ansåg att de mindre skogsägarnas planer ofta har låg datakvalitet i förhållande till värdet och effekterna av de beslut som de är avsedda att stödja. Föreslagna åtgärder är därför ofta ekonomiskt och ekologiskt inoptimala. Skogsforsk menade också att planen ofta görs med liten eller ingen inblandning av skogsägaren och tar liten hänsyn till individuella behov och önskemål.

Som ett första steg i utvecklingen av framtidens skogsbruksplaner har Skogsforsk därför utvecklat ett nytt plankoncept kallat "Beslutsunderlag för privatskogsbruk". Tanken bakom konceptet är att skapa en mer flexibel skogsbruksplan som är individuellt

¹⁰ Sonesson, Johan och Eriksson, Ingemar, *Skogsbruksplaner – om skogsägaren själv får välja* (Skogsforsk utvecklingskonferens 2006, dokumentation).

anpassad till varje skogsägare och dennes situation, med möjlighet till högre datakvalitet och med en dynamisk planeringshorisont.

Skogforsk planerar för närvarande en fortsättning på ovan beskrivet projekt som ska leda fram till ett färdigt system för produktion av framtidens planer.

25.11 Skogsbrukets kostnader för SMÖR

Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) har undersökt företagens administrativa kostnader för att uppfylla lagstiftningen inom skogsområdet.¹¹ Studien visar att dessa kostnader uppgår till cirka 385 miljoner kronor per år. Av denna kostnad utgör kravet på att upprätta och uppdatera SMÖR närmare 60 % (cirka 223 miljoner kronor). Av de fem informationskrav som orsakar de högsta kostnaderna för företagen inom skogsområdet utgör kostnaden för SMÖR 91 %. Den årliga totala kostnaden för SMÖR kan jämföras med den näst högsta årliga kostnaden som avser märkning av skogsodlingsmaterial vid saluföring. Enligt Nuteks beräkningar uppgår denna kostnad årligen till cirka 10,5 miljoner kronor.

Nutek anger vidare att de flesta företagen som intervjuades inte upplevde skogslagstiftningen som särskilt betungande. Informationskravet kring skogs- och miljöredovisning är kostsamt för svenskt näringsliv, men i och med att det kan vara en integrerad del av företagets arbete med den egna skogsbruksplanen upplevs kravet inte som särskilt betungande.

Då vissa skogsägare har en skogsbruksplan som uppfyller kraven för SMÖR, blir den verkliga kostnaden enbart för SMÖR dock således lägre. Ett rimligt antagande är dessutom att många skogsägare varken har en skogsbruksplan eller SMÖR. Den verkliga kostnaden för SMÖR blir därmed än lägre.

¹¹ NUTEK, *Näringslivets administrativa kostnader på jordbruks-, skogsbruks- och fiskeområdet* (Rapport R 2006:2).

26 Samhällets och näringens ansvar

26.1 Direktiven

I regeringens direktiv till Skogsutredningen konstateras det att skogsbrukets sektorsansvar för miljövård betonades särskilt i samband med det skogspolitiska beslutet 1993. I direktiven framgår också att regeringen i skrivelsen En samlad naturvårdspolitik aviserade en översyn av hur sektorsansvaret har fungerat hittills.¹ Samma notering upprepades i regeringens senaste skrivelse om skogspolitiken.² Utredaren ska, enligt regeringens direktiv, genomföra en sådan översyn för skogssektorn och redovisa möjlig fortsatt utveckling och förtydligande.

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

26.2 Introduktion till skogspolitikens ansvarsområden

Gällande skogspolitiks karaktär brukar ibland sammanfattas med devisen ”frihet under ansvar”. Frihet syftar här vanligen på att politikområdet är betydligt mindre detaljstyrt än tidigare. Ansvarsdelen i ovanstående uttryck kan ges olika innebörd. I detta kapitel berörs dels sektorns ansvar för miljön (betecknas ofta bara sektorsansvaret), dels hur ansvaret kan eller bör fördelas mellan staten och skogssektorn. Det gäller exempelvis frågan om vem som ska ge skogsägare utbildning, råd och information i olika frågor, dvs. även på andra områden än de som omfattas av sektorsansvaret för miljön. Det kan exempelvis handla om säkerhetsrådgivning eller rådgivning kring åtgärder för att öka produktionen av virke på en fastighet.

¹ Skr. 2001/02:173.

² Skr. 2003/04:39.

När det gäller sektorsansvaret för miljön brukar man tala om ett särskilt och ett allmänt sektorsansvar. I regeringens proposition Miljöpolitiken inför 1990-talet framgår det att alla samhällssektorer har ett miljöansvar inom sitt verksamhetsområde – *det allmänna sektorsansvaret*.³ Regeringen har även för vissa politikområden som är av särskilt stor betydelse för miljön redovisat sin syn på miljöansvar inom respektive område. Så har bl.a. skett i den proposition som låg till grund för nu gällande skogspolitik (se nedan).⁴ För att tydliggöra ansvaret för miljöhänsyn för vissa myndigheter gav regeringen år 1998 24 myndigheter det man betecknade ett *särskilt sektorsansvar* för ekologiskt hållbar utveckling. På skogspolitikens område har Skogsstyrelsen ett särskilt sektorsansvar för miljön.

Det allmänna sektorsansvaret inom skogspolitiken innebär att alla aktörer inom skogssektorn i vid bemärkelse har ett ansvar för att beakta miljöfrågor. Det handlar då bl.a. om att skogsägare ska följa de bestämmelser som finns till gagn för miljön men även att man som skogsägare har ett ansvar för bidra till att skogspolitikens övergripande miljöambitioner nås.

Begreppet sektorsansvar kan dock även användas med andra betydelser när man diskuterar myndigheters ansvar och arbete. Ibland beskrivs en myndighets ansvar för ett samhällsområde som ett sektorsansvar. Man kan exempelvis säga att Vägverket har ett sektorsansvar för vägransportsystemet. I andra fall talar man om att myndigheter har ett sektorsansvar för en speciell fråga och syftar då på att myndigheten ska se till att man tar hänsyn till denna fråga inom den sektor som myndigheten verkar. Begreppen sektorsansvar eller sektorsmyndighet kan således ha olika innebörd och en vaksamhet inför vad som avses är därför alltid motiverat.

26.3 Det särskilda sektorsansvaret

Enligt regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier⁵ innefattar det särskilda sektorsansvaret att berörd myndighet ska:

³ Prop. 1987/88:85, bet. 1987/88:JoU23.

⁴ Prop. 1992/93:226.

⁵ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3.

- Identifiera sin roll och hur sektorns verksamheter påverkar utvecklingen mot ekologisk hållbarhet.
- Ta fram underlag i form av tänkbara sektorsmål och åtgärder samt beskriva dessa åtgärders samhällsekonomiska konsekvenser.
- Verka för att åtgärder genomförs.
- Fortlöpande följa utvecklingen inom ansvarsområdet.
- Samarbeta med och informera om arbetet till andra som är verksamma inom sektorn.

Parallellt med detta särskilda sektorsansvar utvecklades arbetet med miljökvalitetsmålen. Miljöledningssystem infördes också hos en majoritet av myndigheterna.

26.4 Det särskilda sektorsansvaret och skogspolitiken

26.4.1 Den skogspolitiska kommittén

1992 års skogspolitiska kommitté refererade 1991 år miljöpolitiska beslut och betonade att sektorsmyndigheternas miljöansvar kommer att ha stor betydelse för det fortsatta miljöarbetet.⁶ Det ingick i kommitténs uppgifter att bedöma hur skogssektorns miljöansvar ska komma till uttryck i skogsmyndighetens uppgifter och organisation. I kommitténs betänkande framkom det även att ansvars- och arbetsfördelningen för miljöfrågorna mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen skulle preciseras inom ramen för ett särskilt projekt.

Kommittén framhöll att en förutsättning för att miljömålen skulle nås var en aktiv medverkan från skogsägarna (som bygger på väl grundade kunskaper). Myndigheternas viktigaste uppgift var därför enligt kommittén att bygga upp kunskaper, förändra attityder samt att kartlägga och för skogsägarna redovisa naturvärden.

Kommittén ansåg också att en naturlig utveckling av Skogsstyrelsens sektorsansvar kunde vara att myndigheten gavs större ansvar och vidgade befogenheter för naturvårdsfrågor på det skogliga området. I linje med detta föreslog kommittén en överflyttning av den dåvarande ädellövskogslagens bestämmelser till skogsvårds-

⁶ SOU 1992:76.

lagen samt att Skogsstyrelsen skulle handlägga samråds- och tillståndsfrågor kring skogliga arbetsföretag. Kommittén ansåg också att jakt- och viltfrågor med skoglig anknytning borde hanteras av Skogsvårdsorganisationen.

26.4.2 1993 års skogspolitiska proposition

Det särskilda sektorsansvaret berördes sedan också i den proposition som låg till grund för den nuvarande skogspolitiken.⁷ Departementschefen betonade vikten av att sektorsansvaret för miljön förs vidare även på myndighetsnivå. I den proposition som låg till grund för beslutet om det särskilda sektorsansvaret hade det framhållits att övervägande skäl hade talat för att skogsvårdsmyndigheten skulle få ansvar för tillämpningen av det nya biotopskyddet för skogsmark. Departementschefen ansåg det vara dags att fullfölja denna linje på det sätt som den skogspolitiska kommittén hade förordat. Vidare föreslogs att ädellövskogslagen skulle föras över till SVL. Ansvaret för att besluta i frågor om att ta mark i anspråk för annat ändamål än ädellövskogsbruk och i fråga om trädslagsbyte från ädellövskog till annat trädslag förs över från länsstyrelsen till skogsvårdsstyrelsen. Däremot godtog departementschefen inte kommitténs förslag om att även överföra ansvar för frågor om våtmarksdikning och jakt och viltvård från länsstyrelserna till skogsvårdsmyndigheterna.

26.5 Skogsstyrelsen och det särskilda sektorsansvaret

Enligt 2 § Skogsstyrelsens instruktion ska myndigheten i enlighet med sitt sektorsansvar och i samråd med de myndigheter som ansvarar för naturvård och kulturmiljövård verka för biologisk mångfald och en rik och varierad kulturmiljö.⁸

Skogsstyrelsen har i en skrivelse till Skogsutredningen framfört önskemål om en precisering av sektorsansvaret.⁹ Myndigheten anser att sektorsansvaret behöver utvecklas både avseende näringen och myndigheten. På myndighetssidan kan sektorsansvaret, enligt Skogsstyrelsen, utvecklas väsentligt och ges det myndigheten betecknar "ett reellt innehåll". Med detta menar Skogsstyrelsen att

⁷ Prop. 1992/93:226.

⁸ Förordning (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen.

⁹ Skogsstyrelsen, *Skogsutredningen*, skrivelse, 2005-08-23.

myndigheten bör ges det samlade ansvaret för kulturmiljö-, naturvårds- och vattenfrågor på skogsmark. I praktiken skulle detta innebära en överföring av ansvarsområden från Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet samt länsstyrelserna till Skogsstyrelsen. Enligt myndigheten skulle det då bli möjligt att göra en i ett sammanhang fullständig avvägning mellan skogspolitikens likställda mål.

26.6 Naturvårdsverkets analys av det särskilda sektorsansvaret

År 2003 redovisade ett flertal myndigheter på regeringens uppdrag sitt arbete med det särskilda sektorsansvaret för ekologiskt hållbar utveckling till Naturvårdsverket. Flera av dem framförde önskemål om vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret och gav även förslag på hur samspelet mellan detta och arbetet med miljö kvalitetsmålen borde stärkas. Redovisningarna låg till grund för en rapport om det särskilda sektorsansvaret som sammanställdes av Naturvårdsverket.¹⁰

I rapporten konstaterade verket bl.a. att om det särskilda sektorsansvaret ska behållas så behöver det bli tydligare speciellt avseende dess innebörd, sektorsbegreppet och kopplingen mellan det särskilda sektorsansvaret, arbetet med miljö kvalitetsmålen och miljöledningssystemet.

Naturvårdsverket ansåg att det övergripande målet i arbetet med det särskilda ansvaret är hållbar utveckling, men att sektorsansvaret endast borde gälla miljödimensionen av hållbar utveckling. Vidare ansåg verket att allt miljöarbete inom sektorn faller inom ramen för miljödimensionen. Det särskilda miljöansvaret för sektorn är också en del i arbetet för att nå miljö kvalitetsmålen. Vidare förordades att ansvaret fortsättningsvis bör betecknas ”ett särskilt miljöansvar för sektorn”.

Beträffande avgränsningen av en sektor ansåg Naturvårdsverket att begreppet i sammanhanget bör avse den berörda myndighetens ordinarie verksamhetsområde, så som det beskrivs i de styrdokument som definierar myndighetens ansvar, t.ex. instruktioner och regleringsbrev. I sektorn ingår också de aktörer som myndigheten har beröring med inom sin ordinarie verksamhet.

¹⁰ Naturvårdsverket, *Myndigheternas miljöansvar – Vidareutveckling av det särskilda sektorsansvaret* (Naturvårdsverkets rapport 5352).

I sammanhanget bör nämnas att Naturvårdsverket föreslog att Skogsstyrelsen borde behålla ett särskilt sektorsansvar. Naturvårdsverket föreslog vidare att verket ges en pådrivande, samlande, samordnande och vägledande roll för myndigheterna med ett särskilt miljöansvar för sektorn. Naturvårdsverket ska, enligt förslaget, i vissa fall också ha en stödjande roll. Vid behov ska verket följa upp och utvärdera arbetet med det särskilda miljöansvaret.

26.6.1 Sektorsansvarets innebörd

Enligt Naturvårdsverket bör en myndighet med särskilt miljöansvar för sin sektor ansvara för att införa styrmedel och genomföra åtgärder för att myndigheten och aktörer inom sektorn ska integrera miljöfrågorna i sin verksamhet. Åtgärderna ska syfta till att sektorns negativa miljöpåverkan minskas och att sektorn därmed bidrar till att uppnå miljö kvalitetsmålen och en hållbar utveckling. Vidare bör myndigheten bygga upp kunskap om sektorns miljöpåverkan samt rapportera till regeringen vart fjärde år. Rapporteringen ska, enligt Naturvårdsverkets förslag, samordnas tidsmässigt med den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen. Den första rapporteringen bör lämnas senast den sista december 2006.

Naturvårdsverket ansåg att rapporten bl.a. ska innehålla en redogörelse för genomförda åtgärder liksom en listning av styrmedel och åtgärder som myndigheterna har identifierat att det finns behov av men som de inte har mandat att genomföra. Vidare ska målkonflikter och synergieffekter inom sektorn samt gentemot andra sektorer redovisas.

Naturvårdsverket föreslog också att det särskilda miljöansvaret för sektorn skrivs in i respektive myndighets instruktion eller på annat sätt kopplas till den ordinarie styrningen av myndigheterna.

Naturvårdsverket övervägde alternativet att avskaffa det särskilda sektorsansvaret. Man fann dock att detta alternativ hade uppenbara brister bl.a. att vissa myndigheters ansvar för miljö begränsas samt att vissa frågor kan falla mellan stolarna om sektorsperspektivet försvinner. Fördelarna skulle vara ett enklare system som det är lättare att överblicka. Sektorsperspektivet skulle, enligt Naturvårdsverket, dock kunna lyftas in i någon annan process i samhället, t.ex. i arbetet med miljö kvalitetsmålen.

26.7 Regeringens syn på det särskilda sektorsansvaret

I regeringens senaste miljömålsproposition från våren 2005 konstaterades det att de senaste åren har visat på ett behov av att förtydliga arbetet med det särskilda sektorsansvaret. Regeringen pekade dessutom på ett behov av att tydliggöra samspelet mellan framför allt det särskilda sektorsansvaret och arbetet med miljö kvalitetsmålen.¹¹ Regeringen grundade detta ställningstagande och de förslag som presenterades i propositionen huvudsakligen på Naturvårdsverkets ovan refererade rapport som överlag hade tagits emot positivt av remissinstanserna.

Noterbart i sammanhanget är att Skogsstyrelsen i sitt remissvar hade framhållit att miljöarbetet redan ingår i myndighetens huvuduppgifter och att det följaktligen inte är ändamålsenligt med ett särskilt sektorsansvar. Regeringen ansåg emellertid att skogssektorn har en stor miljöpåverkan och att Skogsstyrelsens särskilda sektorsansvar ger ett mervärde. Mervärdet blir, enligt regeringen, särskilt tydligt då man i refererad proposition även föreslog ett sextonde miljö kvalitetsmålet om biologisk mångfald; Ett rikt växt- och djurliv. Regeringen framhöll också att Skogsstyrelsen är miljömålsansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet Levande skogar men att sektorns miljöpåverkan sträcker sig utanför det område Levande skogar omfattar. Då det särskilda sektorsansvaret innebär ett ansvar för samtliga relevanta miljö kvalitetsmål kompletterar det särskilda sektorsansvaret Skogsstyrelsens miljöansvar till att gälla samtliga relevanta miljöproblem inom sin sektor.

26.7.1 Ansvaret begränsat till miljöarbetet

När det gäller det särskilda sektorsansvarets mål och inriktning konstaterade regeringen att flera myndigheter hade föreslagit att ansvaret även bör omfatta den sociala och ekonomiska hållbarheten. Regeringen ansåg dock att det särskilda sektorsansvaret bör begränsas till miljöarbetet till dess ansvaret blivit mer etablerat i sektorerna. Regeringen betonade dock att inget hindrar de myndigheter som redan i dag vill integrera alla dimensionerna av hållbar utveckling i sitt arbete att göra det.

I likhet med Naturvårdsverket ansåg regeringen att myndigheterna vart fjärde år ska rapportera om sitt arbete med särskilt

¹¹ Prop. 2004/05:150.

sektorsansvar för miljömålsarbetet till Miljömålsrådet och att det första tillfället för en sådan rapportering ska vara den 31 december 2006.

Regeringen angav också att arbetet med särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet ska komplettera det miljömålsansvar som de centrala miljömålsmyndigheterna (däribland Skogsstyrelsen) har tilldelats för ett eller flera specifika miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen med delmål och åtgärdsstrategier, ska enligt regeringen, utgöra grund och struktur för det särskilda sektorsansvaret samtidigt som det fungerar som ledstjärna för arbetet. Det särskilda sektorsansvaret innebär att myndigheten har ett ansvar för att driva arbetet mot miljökvalitetsmålen framåt i sin sektor.

26.7.2 Utredning av sektorsansvaret

I miljömålspropositionen aviserades att en särskild utredare ska tillsättas med uppgift att utvärdera sektorsansvaret inom de verksamheter som påverkar den biologiska mångfalden. Enligt uppgift från Miljödepartementet i september 2006 har någon utredare emellertid ännu inte tillsatts.

26.8 Det allmänna sektorsansvaret och ansvaret för skogspolitikens genomförande

I Miljömålspropositionen skrev regeringen att sektorsansvaret är fortsatt centralt i arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen.¹² Det allmänna sektorsansvaret är, enligt regeringen, en grundbult i svensk miljöpolitik och i det fortsatta arbetet med att nå miljökvalitetsmålen. Regeringen ansåg att ansvaret för att de åtgärder som behövs för att nå miljökvalitetsmålen vidtas delas av alla. Utan ett aktivt deltagande från kommuner, näringsliv, organisationer och enskilda försvåras möjligheterna att nå de uppställda målen, skriver regeringen.

Som har nämnts i inledningen av detta kapitel omfattar begreppet sektorsansvar utöver det allmänna sektorsansvaret för miljön ibland även frågan om hur ansvaret för skogspolitikens genomförande i vid bemärkelse ska fördelas mellan myndigheter och skogsägare.

¹² Prop. 2004/05:150.

26.8.1 Regeringen om ansvarsfördelningen inom skogspolitiken

Enligt regeringens skrivelse om skogspolitiken beslutades grunderna för nu gällande skogspolitik i bred politisk enighet. En av dessa grunder är att skogsbruket även i fortsättningen i princip bör vara självfinansierat. Statligt ekonomiskt stöd kan endast komma i fråga för åtgärder som inte kopplar till uppfyllande av skogspolitikens produktionsmål, men som är av ett uttalat samhällsintresse. Regeringen ansåg i skrivelsen att de krav som ställs i skogsvårdslagstiftningen ska tillgodoses utan statligt stöd.

I regeringens proposition om en ny skogspolitik konstaterades det att i den nya avreglerade skogspolitiken ställs högre krav på den enskilde skogsägarens kunskaper om naturvård och ekologi än tidigare.¹³ I anslutning till detta slogs det dock fast att skogsägaren har ett *ansvar* för att själv skaffa sig de kunskaper som behövs i detta sammanhang.

I samma proposition konstaterade regeringen att rådgivning skulle komma att få en ökad betydelse i den nya skogspolitiken och att kravet på bevarande av en biologisk mångfald leder till att rådgivningen måste rymma frågor som rör ekologi i vid mening och kulturmiljöfrågor. Dessa frågor är, enligt regeringen, väsentliga för samhället i stort men omfattar inte ekonomiska incitament för den enskilde skogsägaren.

Den ekonomiska driften av fastigheten ansåg regeringen vara ett egenintresse för skogsägaren och att rådgivning inom området därför bör bekostas av skogsägaren själv. Denna typ av rådgivning är i första hand en fråga för skogsägarnas egna organisationer men bör i viss utsträckning kunna tillhandahållas av den skogliga myndigheten. Regeringen ansåg att staten även fortsättningsvis därför bör finansiera denna rådgivning.

Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen ingår det i det statliga åtagandet på skogspolitikens område att tillhandahålla information, rådgivning och utbildning om gällande regelverk och lämpliga former för att bedriva ett hållbart skogsbruk. Staten har även åtagit sig att finansiera viss forskning, och att informera om nya rön och ny metodik.

¹³ Prop. 1992/93:226.

26.8.2 Om fördelningen av ansvar i Skogsutredningens delbetänkande

I Skogsutredningens delbetänkande konstaterades att den gällande skogspolitiken ger den enskilde skogsägaren ett stort eget ansvar för brukandet av den egna skogen.¹⁴ Samtidigt menade utredaren att staten, främst i form av dåvarande Skogsvårdsorganisationen (SVO)¹⁵, har ett stort ansvar för att tillhandahålla underlag för skogsägaren, inte minst mot bakgrund av att skogspolitiken är väsentligt högre än de krav som ställs på skogsägaren i lagstiftningen.

Utredaren ansåg vidare det är otydligt vilken roll SVO:s rådgivning till skogsägarna egentligen är tänkt att spela. I delbetänkandet konstaterades att i förarbetena till den nu gällande skogsvårdslagen var man av den uppfattningen att statens rådgivningsansvar främst låg inom områdena naturvård och säkerhet och att övrig rådgivning, som kopplar till den ekonomiska driften av fastigheten, avsågs skötas av skogsbrukets egna organisationer.

Utredaren pekade på att SVO i dag strävar efter att ge en heltäckande rådgivning inom alla de områden som skogspolitiken innefattar, samtidigt som anslagen till rådgivning minskar.

26.8.3 Skogsstyrelsens rådgivning

Enligt Skogsstyrelsens årsredovisning för 2005 utgjorde verksamhetsgrenen rådgivning, utbildning och information 16 % av tjänstgöringsdagarna och 7 % av omsättningen.¹⁶

Rådgivningens inriktning

I årsredovisningen sägs att Skogsstyrelsens rådgivning ”ska möta skogsägarnas uttalade och outtalade behov av kunskaper och på så sätt bidra till att de skogspolitiska målen uppnås”. I kontakterna med skogsbruket inriktas arbetet med rådgivning, utbildning och information främst mot de långsiktiga verksamhetsmålen inom förnyring, generell hänsyn och avsättningar, röjning samt tätorts-

¹⁴ SOU 2005:39.

¹⁵ Skogsvårdsorganisationen, dvs. dåvarande Skogsstyrelsen samt elva skogsvårdsstyrelser, ombildades den 1 januari 2006 till den samlade myndigheten Skogsstyrelsen.

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens årsredovisning 2005*, februari 2006.

nära skogar. Prioriterade grupper har varit skogsägare med identifierat åtgärdsbehov, t.ex. skogsplantering, naturvårdsinsatser och ungskogsröjning.

I Skogsstyrelsens regleringsbrev avseende verksamheten 2006 står att målet för myndighetens arbete med rådgivning, utbildning och information är ökade kunskaper hos skogsägare och allmänhet för att nå skogspolitikens mål. Dessutom ska anpassningen till grupperna kvinnor respektive män ökas, ett mål som är nytt för 2006. Ingen annan förändring har skett i regleringsbrevet sedan 2003 avseende målet för rådgivning, utbildning och information.

Enligt regleringsbrevet ska Skogsstyrelsen redogöra för verksamheten avseende rådgivning, utbildning och information genom att återrapportera bl.a. vilka kontakter myndigheten haft med skogsägare och allmänhet under året, samt de väsentligaste genomförda aktiviteterna. Det ska också framgå vilka insatser som har gjorts för att målgrupperna kvinnor respektive män har kunnat delta i eller tillgodogöra sig Skogsstyrelsens informations-, rådgivnings- och utbildningsverksamhet och vilket resultat som har uppnåtts.

Resultaten från återväxtinventeringen Polytax samt åtgärder för att öka röjning i plant- och ungskog ska återkopplas till markägare och entreprenörer.

Av de verksamhetsområden som anges som prioriterade i Skogsstyrelsens årsredovisning kan två huvudsakligen hänföras till produktionsmålet (föryngring och röjning), två i huvudsak till miljömålet (generella hänsyn och avsättningar) samt ett till ”andra allmänna intressen” (sociala värden). Varken i årsredovisning eller i regleringsbrev finns det alltså någon tydligt angiven inriktning mot rådgivning inom miljö- och säkerhetsfrågor, som i den skogspolitiska propositionen (ovan) utpekats som de områden inom vilka myndigheten i första hand ska bedriva rådgivning.¹⁷

Resurser till rådgivning

Enligt Skogsstyrelsens årsredovisning för 2005 har omfattningen av antalet tjänstgöringsdagar för rådgivning ökat med närmare 23 % i jämförelse med år 2004. Detta har varit möjligt bl.a. tack vare EU-medel. Ökningen gäller främst i den södra delen av landet där

¹⁷ I årsredovisningen anges att säkerhetsrådgivning fick särskilt stort utrymme under 2005 i samband med upparbetningen av virke efter stormen Gudrun. Även verksamheten med motorsågskörkort för skogsägare nämns särskilt.

medel för landsbygdsutveckling har nyttjats. I norra Sverige har EU-finansiering liksom föregående år kunnat användas i form av Mål 1-medel (Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Väster-norrland). Sammantaget satsade Skogsstyrelsen (dåvarande Skogsvårdsorganisationen) ca 120 miljoner kronor på rådgivning, utbildning och information under 2005. Av dessa medel låg ca 110 miljoner inom myndighetsanslaget, 13 miljoner utgjordes av EU-stöd och 4 miljoner kom från annan finansiering.

26.9 Skogsägarnas organisationer och ansvaret för rådgivning m.m.

Av vad som framgått ovan innebar den nya skogspolitiken vissa förväntningar från statsmakternas sida på att skogsägarna och dess organisationer bl.a. skulle ta ansvar för den rådgivning som gällde den ekonomiska driften av en skogsfastighet. Frågan är i vilken utsträckning detta ansvar har axlats av skogsägarnas organisationer.

Enligt de fyra största skogsägarföreningarna bedrivs årligen rådgivningsverksamhet som når 50 000–60 000 av de sammanlagt cirka 125 000 medlemmarna.¹⁸ Skogsägarföreningarna har varje år cirka 45 000 individuella rådgivnings- och utbildningskontakter med skogsägare och ytterligare 35 000 inom ramen för skogsdagar och skogskvällar. Ytterligare totalt cirka 20 000 rådgivningskontakter uppstår genom årsmöten i de olika skogsägarföreningarna, temaaktiviteter, studiecirkel och kurser samt kontakter med utboskogsägare. Många skogsägare deltar i flera aktiviteter, varför antalet kontakttillfällen är betydligt större än antalet kontaktade skogsägare.

Under 2006 påbörjade LRF projektet ”Kraftsamling kring skogen”. Projektets syfte är att genom information, rådgivning och kompetensutveckling inom privatskogsbruket bidra till en mer aktiv skogsskötsel med höga miljöambitioner. Målet är att genomsnittligt öka skogsproduktionen på skogsgården med 20 % på längre sikt (50–100 år).

Skogsbolagen bedriver rådgivning bl.a. i samband med virkesköp och därtill kopplade skogsbruks- och skogsskötselåtgärder. Någon kvantifiering av omfattningen på den verksamheten är dock inte gjord, enligt uppgift från Skogsindustrierna.

¹⁸ Siffrorna grundas på skattningar från skogscheferna i Norra skogsägarna, Skogsägarna Norrskog, Mellanskog och Södra och avser situationen under åren 2005 och 2006.

27 Privatskogsbrukets utveckling

27.1 Direktiven

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

27.2 Några iakttagelser från SUS 2001

I SUS 2001 konstaterades att de strukturella förändringarna i småskogsbruket¹ inte var så stora mellan åren 1992 och 2000 och att de förändringar som skedde under den perioden har haft mindre betydelse för skogspolitikens genomförande.

Antalet brukningsenheter hade ökat svagt liksom andelen flerägda brukningsenheter (+7 %). Ju större skogsfastigheten var desto vanligare var det med flerägda brukningsenheter. Andelen utbor ökade från en dryg femtedel till ungefär en tredjedel.² Utboägandet var mer vanligt och ökade i snabbare takt bland de flerägda brukningsenheterna. Av utborna hade 16 % sin hemvist i ett annat län än brukningsenheten.

Andelen äldre skogsägare hade ökat under nämnd period medan andelen kvinnliga skogsägare var i stort sett oförändrad, dvs. cirka 25 %. En ökande andel, från hälften till närmare 70 %, av skogs-

¹ Begreppet småskogsbruket definieras av Skogsstyrelsen som innehav på mellan 5 och 5 000 ha. Begreppen privatskogsbruket och familjeskogsbruket brukar syfta på privat skogsägande vid sidan om de större skogsbolagen.

² Utbo är skogsägare som bor i en annan kommun än den där brukningsenheten är belägen. Flerägda brukningsenheter betecknas som utboägda om minst hälften av ägarna bor utanför kommunen. Om uppgifter om bostadskommun saknas klassas brukningsenheterna som utboägda.

ägarna gjorde bedömningen att mindre än 10 % av inkomsten kommer från skogen.

Det ökande antalet utboägare innebär bl.a. att entreprenörer anlitas i ökad utsträckning i småskogsbruket. Skogsmaskinförarnas insatser bedömdes i SUS 2001 därmed bli allt viktigare för de skogspolitiska ambitionerna.

En annan iakttagelse i SUS 2001 var att det finns en positiv vilja bland skogsägarna att återinvestera avkastningen från skogsbruket i skogsvårdsåtgärder. Investeringsviljan är dock till stora delar betingad av den ekonomiska konjunkturen.

En ökad miljömedvetenhet uttrycktes bl.a. i att skogsägarna hade en mer positiv syn på naturvärden på den egna skogsfastigheten. Trots detta och ökade kunskaper bland skogsägarna ansågs inte miljömålet ha uppnåtts till fullo vilket ansågs till viss del kunna förklaras av att attityderna inte alltid omsätts i praktisk handling. Andra faktorer, som exempelvis konjunkturen, styr hur långt skogsägaren är beredd att sträcka sig i miljöhänsyn.

Den sammantagna slutsatsen i SUS 2001 var att de beskrivna strukturella förändringarna kan komma att få betydelse för skogspolitikens genomförande.

27.3 Utvecklingen inom privatskogsbruket³

27.3.1 Många skogsägare med små fastigheter

I Sverige finns drygt 350 000 privata skogsägare (exklusive aktiebolag). Dessa äger cirka 51 % av den svenska skogsmarksarealen medan cirka 60 % av virkesförrådet finns på privat mark. Mer än 60 % av den svenska skogsråvaran kommer från det s.k. familjeskogsbruket.

Familjeskogsbrukets skogsfastigheter är relativt små. Cirka 70 % av fastigheterna är mindre än 50 ha, och 45 % är mindre än 20 ha. Endast 15 % av skogsägarna har fastigheter över 100 ha. Medelstorleken på en skogsfastighet är 50 ha, och det finns ungefär 200 000 fastigheter som är större än 5 ha.

³ Avsnittet bygger, om inte annat anges, på uppgifter från LRF Skogsägarna.

27.3.2 Något fler män än kvinnor äger skog

Knappt 40 % av skogsägarna är kvinnor och drygt 60 % män. Kvinnor äger i snitt något mindre fastigheter än män. Förutom fastighetens storlek är det svårt att notera några skillnader mellan kvinnors och mäns skogsägande rent statistiskt. Inte heller kan man notera några större förändringar eller tydliga trender för de senaste tio åren. Skogsägandet är i det korta perspektivet relativt konstant. Däremot minskar antalet företag som kombinerar jord- och skogsbruk.

27.3.3 Hög medelålder

Skogsägarnas medelålder är relativt hög. Bortåt 100 000 skogsägare har passerat pensionsåldern. Medelåldern behöver dock inte ange åldern på den som verkligen ansvarar för brukandet av skogsfastigheten. Sena generationsväxlingar ger en hög medelålder, även om nästa generation i praktiken redan har tagit över ansvaret för fastigheten.

27.3.4 Utbor och åbor

De drygt 350 000 skogsägarna är verksamma inom knappt 240 000 skogsbruksföretag.⁴ Av dessa har cirka 140 000 en ensam ägare medan knappt 100 000 har fler än en ägare. Ungefär en tredjedel av skogsbruksföretagen ägs av utbor. Något flera av de fler ägda fastigheterna ägs av utbor (43 % mot 28 % för de ensamägda fastigheterna).

Andelen utbor ökar, och då främst den del som återfinns i storstadsområdena. Under 1990-talets två sista decennier fördubblades andelen skogsägare boende utanför fastighetslänet.⁵

⁴ Noterbart i sammanhanget är att den ägarstatistik som redovisas i den senaste utgåvan av Skogsstatistisk årsbok (2006) avser förhållandena år 2000.

⁵ Skogseko 1/2001.

27.3.5 Organiserade i fyra större skogsägarföreningar

Sveriges fyra större skogsägarföreningar har cirka 90 000 medlemmar.⁶ Skogsägarföreningarnas medlemmar äger ungefär 6,2 miljoner ha, vilket kan jämföras med de 11,5 miljoner ha som totalt ägs av familjesskogsbruket. Under de senaste tio åren har antalet medlemmar i skogsägarföreningarna ökat något. Arealen ansluten skogsmark har dock ökat betydligt mer under samma period.

27.3.6 Självverksamhet

Skogsägaren ägnar sig vanligen åt annan verksamhet än att bruka skogen för sitt uppehälle. Mer än två tredjedelar av skogsägarna är dock självverksamma i någon omfattning.⁷ De vanligaste åtgärderna som skogsägaren utför själv är plantering och röjning.

Enligt nya undersökningar har andelen självverksamma inte minskat så mycket som man tidigare har antagit. Däremot har antalet arbetade timmar per person minskat. Självverksamhetsgraden är större bland män som äger skog än bland kvinnliga skogsägare.⁸ Vidare kan det noteras att antalet kombinationsföretag jordbruk-skogsbruk minskar.

Skogsstyrelsens skattningar av den självverksamma arbetsinsatsen visar även den på en nedåtgående trend. Antalet arbetstimmar har halverats sedan början av 1990-talet och avverkade och utkörda virkesvolymerna har minskat kraftigt liksom arealerna skogsvård (till exempel plantering och röjning) som har utförts av skogsägarna själva.⁹

Ökat utboägandet kan också påverka självverksamhetsgraden. De skogsägare som var självverksamma med huggning och körning var i stor utsträckning jordbrukare och boende på skogsfastigheterna. Dessa aktiviteter kan därför antas minska som en följd av urbaniseringen. Plantering och röjning, som kan utföras med

⁶ Vanligen är endast en ägare ansluten till skogsägarföreningen varför siffran närmast ska jämföras med antalet skogsbruksföretag (240 000) och inte antalet skogsägare. Utöver de fyra större skogsägarföreningarna som är anslutna till LRF Skogsägarna finns ytterligare två mindre fristående föreningar – Nätraälvens Virkesförsäljningsförening och Västra Värmlands och Dals Skogsägarförening.

⁷ Begreppet självverksamhet inom skogsbruket omfattar det arbete som skogsägaren, dennes familj eller av skogsägaren anställd personal utför på den egna skogsfastigheten.

⁸ Lindroos, Ola, *Självverksam skogsarbete – småskaligheten lever*, Fakta Skog nr 7/2005, SLU.

⁹ Fakta Skog nr 7/2005.

ganska enkel och lättskött utrustning, passar antagligen framtidens skogsägare bättre.¹⁰

27.3.7 Familjeskogsbrukets lönsamhet

Lönsamheten i familjeskogsbruket bestäms av intäkterna från försäljning av skogens produkter (främst timmer och massaved), skogsbrukets kostnader och skogsmarkens produktionsförmåga. Sjunkande virkespriser har under en längre tid delvis kunnat kompenseras bl.a. av lägre skogsbrukskostnader och högre produktion.

Lönsamheten kan även kopplas till frågan om skogsbrukets betydelse för skogsägarens privatekonomi.

27.3.8 Förändrade attityder bland skogsbrukarna

Sedan trakthyggesbrukets införande i mitten av 1950-talet har synen på skogsbruket förändrats i skogsbrukets egna led. Attityderna till skogens roll har gått från en nära nog ensidig inriktning på virkesproduktion till en inställning som även rymmer hänsyn till skogens andra värden. I SUS 2001 konstaterades det att de som under 1980-talet efterhand ersatte de som införde kalhyggesbruket och dess metoder ofta hade en natursyn som gagnade skogsbrukets relation med ekologer och naturvårdare. Ekologisk forskning, Brundtlandkommissionen, Riokonferensen, 1993 års skogspolitik och certifieringsarbetet har, enligt SUS 2001, emellertid gjort att den tidigare misstron mellan skogsbrukets och naturvårdens företrädare har minskat.

27.4 Konsekvenser av utvecklingen inom privatskogsbruket

I SUS 2001 konstaterades det att de strukturella förändringarna i småskogsbruket inte var så stora mellan åren 1992 och 2000.¹¹ Den bild som sammantaget skisserades var dock att den private skogsägarens koppling till själva skogsbrukandet minskar. En något hård dragen beskrivning var att skogsägarna bor längre från skogen, delar den med fler ägare och att inkomsten från skogen har liten

¹⁰ Fakta Skog nr 7/2005.

¹¹ SUS 2001, delrapport 8H.

betydelse för familjeekonomin även om den fortfarande betraktas som viktig. Vad får nu detta för konsekvenser för det svenska skogsbruket och hur bör skogspolitiken anpassas till denna utveckling?

Allmänt sett är svårt att finna några entydiga trender för hur skogsägare agerar eller på vilka grunder de fattar beslut som gäller skogsinnehavet. Vissa agerar utifrån ett strikt företagsekonomiskt perspektiv, medan andra skogsägare har andra prioriteringar med sitt skogsbruk. De varierande synsätten och därmed de enskilda skogsägarnas olika mål med sitt skogsägande betraktades vid införandet av den nya skogspolitiken som en garant för en mångfald i brukandet och därmed på en övergripande nivå även en viss spridning av de ekonomiska och ekologiska risker som skogsbrukande innebär.

27.4.1 Behov av anpassad rådgivning

För att få skogsägare att engagera sig i så väl skogsproduktion som naturvård, krävs det att de har tillgång till nödvändig information. Problemet är att nå ut till den brokiga skara människor som skogsägarna utgör.

Utvecklingen inom privatskogsbruket har motiverat särskilda insatser från Skogsvårdsorganisationens sida när det gäller rådgivning i produktions- och miljöfrågor till skogsägare. Även om många skogsägare är självverksamma till någon del anlitar de flesta entreprenörer för delar av sitt skogsbruk, främst till föryngrings-avverkning. Rådgivning som riktas till entreprenörer är därför också angeläget. Även skogsägarföreningarna har identifierat dessa behov. Samtidigt får det inte förglömmas att bara knappt hälften av skogsägarna i Sverige är medlemmar i en skogsägarförening. Frågan om ansvarsfördelningen mellan staten och skogsägarnas organisationer när det gäller denna rådgivning behandlas närmare i betänkandets kapitel 26.

I sentida studier konstateras att ökad urbanisering, ökat antal ägare per fastighet och en ökande andel lågintensivt självverksamt arbetande skogsägare bidrar till att skogstjänstemän upplever det som problematiskt att nå ut till skogsägare som bor på annan ort. Detta kommer att ställa ytterligare krav på de skogliga rådgivningsorganisationerna.¹²

¹² Fakta skog 7/2005.

De praktiska färdigheterna kan även förväntas bli sämre i takt med att arbetsmängden per skogsägare minskar. Att få dessa skogsägare att upprätthålla en god skogsskötsel och arbets säkerhet är en framtida utmaning för den skogliga myndigheten och övriga skogliga rådgivare.

27.4.2 Utboäggande och lokal ekonomi

En samhällsekonomisk konsekvens av det ökande utboägandet som har uppmärksamats i tidigare undersökningar är att betydande belopp från skogsbrukets vinster inte återförs till den lokala ekonomin.¹³ I stället för att exempelvis omsättas i det lokala serviceutbudet etc. överförs dessa medel till de områden där skogsägarna är bosatta, dvs. inte sällan i storstadsområdena.

27.5 Skogsägarna och stormen Gudrun

Skogsägarnas attityder till sitt skogsäggande och brukandet av skogen kan ha påverkats av stormen Gudrun och dess konsekvenser. Skogsstyrelsens uppföljning efter stormen visade att en majoritet av skogsägarna påverkades känslomässigt av stormen, men att de flesta ändå hyser framtidstro och drygt 70 % vill fortsätta som skogsägare. Blott 2 % av de tillfrågade angav att de hade för avsikt att sälja sin fastighet på grund av stormen. Övriga hade inte bestämt sig vid frågetillfället. Huruvida stormen och dess konsekvenser kommer att påverka skogsägarnas syn på det praktiska brukandet av skogen bedöms vara för tidigt att säga.¹⁴

¹³ Skogseko 1/2001.

¹⁴ Skogsstyrelsen, *Stormen 2005 – en skoglig analys*, Meddelande 1/2006 och Karlsson, Alger, *Tio skogsägares erfarenheter av stormen Gudrun*, Skogsstyrelsens rapport 14/2005.

28 Mätinstrument för de skogspolitiska målen

28.1 Direktiven

Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen ska utredaren beskriva behovet av vidareutveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen.

28.2 De skogspolitiska målen

De två huvudmålen i skogspolitiken utgörs av ett miljömål och ett produktionsmål. Dessa två huvudmål är konkretiserade och nedbrutna på delvis olika sätt. Mer utförliga beskrivningar av och resonemang om de skogspolitiska målen och uppföljning av dessa finns i Skogsutredningens delbetänkande *Skog till nytta för alla*?¹ samt i detta betänkandes kapitel 4.

28.3 Regeringens skrivelse

Under rubriken *Utveckling av arbetsmetoder* i regeringens skrivelse om skogspolitiken slog regeringen fast att det är nödvändigt att Skogsvårdsorganisationen (SVO) kan koncentrera sin verksamhet på att förbättra måluppfyllelsen för skogspolitiken inklusive miljökvalitetsmålen.² Regeringen skrev vidare att för att tillgängliga medel ska användas så effektivt som möjligt krävs att arbetsmetoder och instrument hela tiden utvecklas.

Regeringen ansåg att SVO i stor utsträckning har tillvaratagit den nya informationstekniken. Stor kraft har lagts på att införa ett skogligt system av databaser och digitala kartor som har rationaliserat distriktens hantering av geografisk information i det opera-

¹ SOU 2005:39.

² Skr. 2003/04:39.

tiva arbetet. Resurser har också lagts på utveckling av gröna skogsbruksplaner och av digital geografisk information på Internet, där skogsägare och andra intresserade har möjlighet att hämta lokal information om skogens natur- och kulturmiljövärden.

28.4 Skogsstyrelsens rapport Bättre uppföljning av biologisk mångfald i skog

Rapporten *Bättre uppföljning av biologisk mångfald i skog* som Skogsstyrelsen lämnade till Skogsutredningen i april 2006 har utgjort ett underlag för utredningens arbete med att beskriva behovet av utveckling av mätinstrument för det skogspolitiska miljömålet.³ I rapporten beskrivs vad som menas med uppföljning av biologisk mångfald, vilka behov av uppföljning som Skogsstyrelsen ser samt vilken uppföljning som finns respektive saknas enligt myndigheten. Dessutom lämnar Skogsstyrelsen förslag på hur uppföljning och mätinstrument för biologisk mångfald i skogslandskapet kan förbättras och vilken roll Skogsstyrelsen anser sig kunna spela i detta arbete. I rapporten finns även en plan för det fortsatta arbetet med uppföljning av biologisk mångfald samt en behovskartläggning.

28.5 Befintliga mätinstrument

28.5.1 Mätinstrument för det skogspolitiska produktionsmålet

Mätning och uppföljning av det skogliga produktionsmålet, konkretiserat i form av de produktionsinriktade sektorsmålen, utförs huvudsakligen av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Skogsstyrelsen. Som datakällor finns främst Riksinventering av skog (RIS) som utförs av SLU samt inventeringen Polytax som utförs av Skogsstyrelsen. På regional nivå används dessutom Skogsstyrelsens älgbetesinventering (ÄBIN). Även industri- och handelsstatistik används för att skatta avverknings- och virkesbalanser. Skogsstyrelsen har tidigare gjort särskilda röjnings- och gallringsundersökningar och enligt uppgift från myndighetens analysenhet i april 2006 kommer man sannolikt att återuppta denna verksamhet.

³ Skogsstyrelsen, *Bättre uppföljning av biologisk mångfald*, rapport, 2006.

Enligt myndigheten kan även skogsbrukets Gröna planer komma att användas i uppföljningen av produktionsmålen.

Ett av de verktyg som används vid uppföljning av det skogliga produktionsmålet är det s.k. Hugin-systemet vid SLU. I systemet görs beräkningar och scenarier utifrån insamlade data. På sikt ska Hugin-systemet ersättas av Heureka-systemet som på ett bredare sätt kan skatta hållbar utveckling i skogen.

28.5.2 Mätinstrument för det skogspolitiska miljömålet

Det finns ett flertal inventeringar och liknande för uppföljning av biologisk mångfald. Inventeringarna utförs av bl.a. SLU, Naturvårdsverket, länsstyrelser och Skogsstyrelsen. Ett urval av mätinstrumenten beskrivs kortfattat nedan. En mer detaljerad genomgång av mätinstrumenten finns bl.a. i Skogsstyrelsens rapport *Bättre uppföljning av biologisk mångfald* som omnämns ovan.

Riksinventering av skog (RIS), innefattar Riksskogstaxeringen och Markinventeringen (tidigare ståndortskarteringen) och utförs av SLU. Riksskogstaxeringen samlar in information om bl.a. markanvändning, virkesförråd, tillväxt, skogens ålder och struktur, utförda skogsbruksåtgärder, ståndortsförhållanden, markvegetation samt förutsättningar för biologisk mångfald. Markinventeringen beskriver markförhållandena och tar markprover för analys. RIS genomförs på ett systematiskt stickprov av ytor som täcker hela landet. Cirka 6 000 ytor på skogsmark besöks varje år.

Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS), är en inventering som bl.a. omfattar markanvändning, vissa biotoper samt i någon mån växter och djur på art- eller artgruppsnivå.

Skogsstyrelsen utför bl.a. nyckelbiotopsinventeringar, sumpskogsinventeringar och stickprovsundersökningar av avverkningar för uppföljning av återväxter samt hänsyn tagen till natur- och kulturvärden. Myndigheten utför dessutom miljöövervakning på skogliga observationsytor där bl.a. skogsskador, barr/bladkemi, markkemi, markvatten, deposition och vegetation mäts.

Dessutom finns inventeringar av Natura 2000-områden, EU-gemensamma inventeringar och ytterligare nationell och regional miljöövervakning.

Flora- och faunaövervakning sker till stor del på frivillig grund genom biologiska föreningar och andra ideella organisationer samt privatpersoner. Artdatabanken har här en viktig roll för att samla in

och registrera sådana observationer. Forskningsinstitutioner, skogsbolag, kommuner m.fl. bidrar också till datainsamling som kan ha värde för uppföljningen av biologisk mångfald i skogen.

28.6 Behov av mätinstrument

28.6.1 Skogsstyrelsens bedömning

När Skogsstyrelsen i samarbete med skogssektorn arbetade fram de nu gällande nationella sektorsmålen var en uttalad strävan att målen skulle vara kvantitativa och uppföljningsbara till skillnad mot tidigare generationer sektorsmål som i huvudsak var kvalitativa. Enligt muntlig information från Skogsstyrelsen i april 2006 så anser myndigheten att befintliga mätinstrument är tillräckliga för att följa upp de nu gällande skogspolitiska produktionsmålen.

Enligt Skogsstyrelsen är de mest angelägna åtgärderna vad gäller uppföljning av produktionsmålet att RIS får fortsatta medel för att kunna upprätthålla nuvarande nivå och att Heureka utvecklas vidare så att systemet kan komma i praktisk användning.

Enligt Skogsstyrelsens rapport *Bättre uppföljning av biologisk mångfald i skog* finns det ett behov av att förbättra mätningen och uppföljningen av biologisk mångfald i de skogliga ekosystemen för att kunna mäta uppfyllelsen av de skogspolitiska målen.

God kunskap om vanlig skogsmark

Befintliga inventeringssystem, t.ex. NILS och RIS, täcker ganska väl in den brukade skogsmarken, skriver Skogsstyrelsen i rapporten. Dessa system är lämpliga för bevakning av tillstånd och trender i skog samt uppföljning av vanliga skötselmetoder. Genom inventeringar inom Natura 2000-systemet kommer kunskapen om den biologiska mångfalden i naturreservat och nationalparker, enligt Skogsstyrelsen, att bli relativt bra.

Däremot finns det, enligt Skogsstyrelsen, i dag ingen bra representation av områden med höga naturvärden utanför reservat och nationalparker. Skogsbrukets påverkan på biologisk mångfald i vattendrag täcks inte heller av nuvarande uppföljning. Instrument för att mäta effekter av åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden är ytterligare ett område som, enligt Skogsstyrelsens rapport, behöver utvecklas.

Landskapsperspektiv i sextonde målet

I Skogsstyrelsens rapport behandlas i huvudsak uppföljningsbehoven för miljökvalitetsmålet Levande skogar, som dock enligt rapporten till stor del sammanfaller med samhällets behov av uppföljning i skog i vidare mening. När det gäller det sextonde miljökvalitetsmålet, Ett rikt växt- och djurliv, som beslutades av riksdagen år 2005, skriver Skogsstyrelsen att det som främst tillkommer, utöver det som ingår i Levande skogar, är landskapsperspektivet och betydelsen av den genetiska variationen. Skogsstyrelsen anser att arbetet med att utveckla ett system för uppföljning av det sextonde miljökvalitetsmålet måste ske i samarbete mellan olika parter, såväl beställaren – Naturvårdsverket – som utförare såsom länsstyrelser, Skogsstyrelsen, SLU, andra forskande institutioner, Sveaskog och andra bolag.

28.6.2 Bedömning från fakulteten för skogsvetenskap, SLU

I en skrivelse till Skogsutredningen om mätinstrument för uppföljning av de skogspolitiska målen skriver SLU:s fakultet för skogsvetenskap att det pågår ett utvecklingsarbete inom EU för att få till stånd mer enhetlig skoglig information på EU-nivå.⁴ Enligt fakulteten efterfrågas denna typ av information inom EU:s arbete med exempelvis biologisk mångfald. Fakulteten bedömer att nationella inventeringar, som t.ex. Riksskogstaxeringen i Sverige, kommer att få större betydelse än tidigare i EU:s arbete med skoglig information.

Fakulteten påpekar också att det är särskilt önskvärt att alla nationella skogsövervakningsprogram levererar data som är jämförbara mellan olika system. Fakulteten anser dessutom att skogliga data gör allra mest nytta som underlag för scenarioräkningar och att det därför är angeläget att nationella skogsdata samlas in på ett sätt som gör dem användbara för detta ändamål.

⁴ Sveriges lantbruksuniversitet, fakulteten för skogsvetenskap, *Om mätinstrument för biologisk mångfald*, skrivelse till Skogsutredningen, 2006-08-11.

Bygg på befintlig erfarenhet

Fakulteten för skogsvetenskap betonar att målsättningen måste vara att skapa övervakningssystem som levererar kvalitetssäkrade resultat som kan jämföras mellan regioner, länder, etc., och som ger mervärden genom att de kan användas för flera olika ändamål samtidigt (beräkningar av tillstånd, trender, orsakssamband och scenarieanalyser). Lösningen anser man vara att arbeta aktivt med kvalitetssäkring och harmonisering av resultat utifrån befintlig erfarenhet, snarare än att etablera nya små övervakningsprogram för att belysa specifika företeelser. Exempelvis anser man att en eventuell intensifiering av arbetet med att inventera nyckelbiotoper bör göras med samma metodik som kommer att användas för uppföljningen av Natura 2000-områden.

SLU:s fakultet för skogsvetenskap gör bedömningen att de uppföljningsinventeringar av Natura 2000-områden som ska genomföras enligt EU-regleringen kommer att bli en mycket omfattande verksamhet. Fakulteten anser att den verksamheten inom några år kommer att vara en av de absolut viktigaste inventeringarna för uppföljning av biologisk mångfald i svensk skog – liksom i andra naturtyper.

Fakulteten gör, i likhet med Skogsstyrelsen, bedömningen att de mätinstrument som finns och används för uppföljning av befintliga produktionsmål är tillräckliga. I den mån produktionsmålet förändras, exempelvis genom att även omfatta produktionshöjande åtgärder, kommer uppföljningssystemen dock att behöva modifieras.

Samordnad uppföljning

Fakulteten anser att övervakningen av biologisk mångfald i vattendrag i dag är bristfällig men poängterar att en meningsfull utveckling av verksamheten kräver att den samordnas med pågående inventeringar av bl.a. vattenkemi och med pågående internationella harmoniseringsprojekt. Fakulteten ser samordningen av uppföljning av biologisk mångfald som viktig och betonar att den uppföljningen ska vara samordnad med uppföljningen inom andra naturtyper. Fakulteten förordar därmed att samordningsansvaret för uppföljning av biologisk mångfald såväl i skog som i andra naturtyper även i framtiden ligger på Naturvårdsverket. Samord-

ningen bör dessutom sökas i ett större perspektiv så att olika inventeringar på EU-nivå kan leverera jämförbara resultat, skriver fakulteten.

SLU som helhet har fr.o.m. 2006 väsentligt ökat verksamheten inom området miljöövervakning och verksamheten drivs numera inom tio integrerade programområden. Ambitionen är bl.a. att vidareutveckla befintliga verksamheter, etablera nya program som efterfrågas av centrala avnämare, integrera de befintliga verksamheterna bättre, samt aktivt medverka i det internationella arbetet bl.a. inom harmoniseringsprogram.

28.6.3 Bedömning från ArtDatabanken och Centrum för biologisk mångfald

ArtDatabanken och Centrum för biologisk mångfald (CBM) gör bedömningen att mätinstrumenten för de skogspolitiska målen behöver vidareutvecklas så att det blir möjligt att på ett bättre sätt mäta tillstånd och trender för biologisk mångfald i skog.⁵ I dag mäts främst arealer och förekomst av vissa strukturer. Dessa mått behöver kompletteras med andra aspekter på biologisk mångfald, främst arter men även integrerade mått på landskapsnivå, såsom fragmenteringeffekter, utbredningsmönster i landet, m.m. Det är viktigt att ett helhetsgrepp tas, så att en samlad bedömning blir möjlig. Det bör inte bara vara möjligt att följa upp delmål, utan även det övergripande miljömålet i sin helhet. Uppföljningen av vilka effekter olika insatser som områdesskydd, skötselåtgärder m.m. får behöver bli tydligare. Några exempel på förstärkningar som CBM och Art databanken förordar är:

- NILS-nätverket utökas
- Fler biologiska parametrar införs i RIS
- Uppföljning genomförs inom Natura 2000
- Uppföljning genomförs i nyckelbiotoper
- Särskilt utsatta skogstyper kartläggs
- Riktade undersökningar genomförs för olika organismgrupper.

I en kommentar till Skogsstyrelsens ovan nämnda rapport skriver ArtDatabanken och CBM att grundupplägget att fånga upp marker som naturvärdesmässigt ligger mellan reservat och vardagsskog är

⁵ ArtDatabanken och CBM, *Viktiga åtgärder för att hejda utarmningen av biologisk mångfald i skog*, skrivelse till Skogsutredningen, 2006-07-20.

bra, liksom förslaget att fokusera på vatten i skog. ArtDatabanken påpekar att det är särskilt viktigt att fortsatt utveckling görs i nära samverkan med RIS och NILS.

28.6.4 Naturvårdsverkets bedömning

I en skrivelse till Skogsutredningen framhåller Naturvårdsverket att det skogspolitiska miljömålet bl.a. betonar vikten av att säkra biologisk mångfald, att arter ska förekomma i livskraftiga bestånd och att hotade arter och naturtyper ska skyddas.⁶ Måluppfyllelsen för flera delmål i miljömålet Levande skogar och de skogspolitiska nationella sektorsmålen tenderar att fokusera på arealer skyddad natur, förändringar i andelen gammal skog och lövskog m.m. Däremot saknas det nästan helt mätinstrument och analyser som visar vilka effekter ökningen av andelen områdesskyddad skogsmark eller ökningen av andelen gammal skog egentligen har på den biologiska mångfalden. Verket anser att det behövs säkrare svar på frågan om dagens skötsel, skydd och frivilliga naturvårdshänsyn i skogslandskapet är tillräckliga för att stoppa förlusten av biologisk mångfald.

Utvecklade mätinstrument behövs

Naturvårdsverket noterar att ett stort antal vanligt förekommande skogslevande arter har minskat kraftigt i antal och utbredning de senaste decennierna. I princip alla arter med särskilda krav på livsmiljöerna (t.ex. krav på höga andelar död ved, brandskadade träd, gammal skog, höga lövandelar, hävd etc.) missgynnas kraftigt i dagens skogslandskap och ett stort antal av dessa är klassade som akut eller starkt hotade, dvs. rödlistade.

Naturvårdsverket anser därför att det behövs en fortsatt utveckling av mätinstrument för det skogspolitiska miljömålet och att detta behov sammanfaller med ett allmänt behov av fortsatt utveckling av övervaknings- och indikatorsystem för biologisk mångfald.

Naturvårdsverket anser sig ha en central roll i samordningen av arbetet med biologisk mångfald och har huvudansvaret för det sextonde miljömålet, Ett rikt växt- och djurliv, i vilket även

⁶ *Naturvårdsverkets bedömning*, kommentar till Skogsutredningen, 2006-08-15.

skogens biologiska mångfald ingår. Naturvårdsverket har uppdraget att utveckla och etablera ett system för uppföljning av detta miljö kvalitetsmål. Detta arbete ska avrapporteras senast i december 2007.⁷

Landskapsperspektivet centralt

Landskapsperspektivet, dvs. att se skogen som en del av en större spatialt organiserad helhet, är centralt i både det internationella konventionsarbetet och det nationella arbetet med biologisk mångfald. Nationellt så är det viktigt att sektorsansvaret kompletteras med sektorsövergripande samarbete i dessa frågor för att tillgodose behovet av landskapsperspektiv. Naturvårdsverket anser att en vidareutveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen bör ha sin grund i denna ansats.

Naturvårdsverket framför följande förslag på mätinstrument för de skogspolitiska målen:

- Naturvårdsverket vill framhålla vikten av återkommande heltäckande kartläggning av skogen med hjälp av satellitdata i kombination med fältdata från RIS och anser därför att finansieringen till detta bör förstärkas för att säkerställa en kontinuerlig uppföljning. Naturvårdsverket anser också att en komplett inventering av skogsmark, en motsvarande basinventering med ny teknik och en mer genomarbetad standardisering av data och metoder vore önskvärd.
- Naturvårdsverket förordar att en metadatabas och portal utvecklas baserad på bl.a. en geografisk standard för metadata.
- Naturvårdsverket anser att det finns ett stort behov av riktade undersökningar mot speciella organismgrupper. Viktiga sådana grupper i skogslandskapet är, förutom fåglar, bl.a. insekter, mossor, lavar och marksvampar.
- Naturvårdsverket ser en stor potential i att utnyttja systemet för årlig satellitdatabaserad uppföljning av avverkningsanmälningar (Enforma), som ett instrument för övervakning av miljötillstånd och påverkansfaktorer.

⁷ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Naturvårdsverket*, regeringsbeslut 31, 2005-12-20.

- Naturvårdsverket lyfter fram behovet av att vidareutveckla övervakning av ekologiska processer i skogen. I dag finns exempelvis ingen samlad statistikinsamling för spontana eller kontrollerade skogsbränder. Ett sådant behov finns även för andra störningar som översvämningar, stormfällningar m.m.

29 EU och skogen

29.1 Direktiven

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

En annan fråga med anknytning till EU som omnämns i utredningens direktiv är formerna för finansieringen av statliga åtaganden inom ramen för skogspolitiken. Utredaren ska här särskilt beakta det hittills låga utnyttjandet av möjligheterna till medfinansiering från EU.

29.2 Sverige – EU:s största skogsland

Sveriges skogsmark utgör närmare en femtedel av skogsmarksarealen inom EU. Detta faktum gör Sverige arealmässigt till unionens största skogsland. När Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar i EU 1995 fördubblades unionens skogsareal, samtidigt som EU blev självförsörjande på timmerprodukter, den näst största pappers- och sågvirkesproducenten i världen och den tredje största exportören av skogsprodukter.

29.3 EU och skogen – kort historik och rättsliga grunder

I EU:s fördrag saknas det rättslig grund för en gemensam skogspolitik. Trots detta har ”skogliga frågor” på olika sätt berörts av EU och dess föregångare. I gemenskapens tidiga historia koppla-

des skogsrelaterade frågor i första hand till hanteringen av sådana naturkatastrofer som exempelvis skogsbränder.¹ Vidare knöts skogsfrågorna främst till jordbruksområdet snarare än till övriga näringslivsfrågor. Då handlade det företrädesvis om utveckling av skogsplanteringar och förädling av skogsodlingsmaterial.²

Vid flera tillfällen har det emellertid tagits initiativ för att samla skogsfrågorna i en gemensam skogspolitik. Kommissionen presenterade 1978 ett förslag till rådsresolution om mål och principer för en skogspolicy.³ Förslaget stöddes av Europaparlamentet, men Rådet antog inte dokumentet.⁴ Några år därefter försökte Kommissionen återigen lansera en sammanhållen skogspolitik. Även denna gång förkastades förslaget av medlemsstaterna. Ytterligare ett försök gjordes 1986 då Kommissionen lade fram ett dokument med förslag om gemenskapsaktiviteter inom skogssektorn. Denna gång var det Europaparlamentet som motsatte sig dokumentet.

År 1988 presenterade Kommissionen ett mer omfattande skogspolitiskt dokument; ”*Community Strategy and Action for the Forestry Sector*”. Här fanns bl.a. förslag om skogsplantering på jordbruksmark, utveckling av skogsbruk i landsbygdsregioner samt om skydd av skogsmark. Rådet motsatte sig emellertid ånyo att anta en formell strategi och en handlingsplan. Däremot accepterade man de förordningar som presenterades i förslaget. Dessa innebar bl.a. att det etablerades en ständig kommitté för skogsbruk (se nedan). Vidare hade dokumentet betydelse för utarbetandet av ett handlingsprogram för skog som omfattade ett antal skogsanknutna åtgärder för utvecklingen av mindre gynnade landsbygdsregioner.

¹ *Europe and the Forest* – Volume 3, 2001-04-06.

² Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien och Skogsstyrelsen, *Internationella konventioner, avtal och processer med koppling till skog*, 2002.

³ ”*Proposal for a Council Resolution Concerning the Objectives and Principles of Forestry Policy*”.

⁴ Mindre delar av förslaget accepterades emellertid. Dessa handlade om skydd mot luftföroreningar och skogsbränder samt skogsplantering på jordbruksmark.

29.4 Ingen skogspolitik... men flera "skogliga" EU-institutioner⁵

Även om EU inte har någon skogspolitik finns det flera organ inom unionen som arbetar med skogsfrågor. Några av dessa beskrivs kortfattat i det följande.

29.4.1 Den ständiga kommittén för skogsbruk

I slutet av 1989 beslutade Rådet att inrätta en ständig kommitté för skogsbruk. Huvudmotivet till detta var att man under en längre tid hade försökt att minska produktionen av jordbruksprodukter. Skogssektorn ansågs i det sammanhanget bl.a. kunna bidra med alternativa jordbruksintäkter. Samtidigt slogs det fast att gemenskapens skogsresurser var utsatta för hot som riskerade att negativt inverka på deras ekonomiska, miljömässiga och sociala funktion. Vidare angavs det att gemenskapens politik rörande jordbruk och landsbygdsutveckling även påverkade skogssektorn. Ett mer intensivt samarbete mellan medlemsstaterna och Kommissionen, men framför allt ett utbyte av information mellan medlemsstaterna om skogsbrukets situation ansågs därför vara nödvändigt.

För att få till stånd detta samarbete inrättades det efter utdragna diskussioner en ständig kommitté för skogsfrågor. Kommittén hör till de s.k. genomförandekommittéerna, och består av företrädare från varje medlemsstat med en företrädare från Kommissionen som ordförande. Kommitténs tillkomst förändrade inte gemenskapens handläggning av skogsfrågor i någon betydande utsträckning. Där- emot bidrog beslutet till att göra skogsnäringen och skogliga frågor mer synliga än tidigare.

Den ständiga skogskommittén har i uppgift att informera och ge Kommissionen råd i skogliga frågor om bl.a. brandskydd, luftföroreningar, återbeskogning och samordning av nationella handlingsprogram. Vidare bereder kommittén EU:s ståndpunkt på internationell nivå. Kommittén tillhandahåller också viss expertkunskap men fungerar främst som ett forum för diskussioner som syftar till att förbättra samordningen mellan de politikområden som påverkar skogsbruket inom medlemsstaterna.

⁵ Avsnittet bygger på underlag från Therese Andersson, doktorand vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet som arbetar med en avhandling som har den preliminära titeln "En gemensam skogspolitik?".

29.4.2 Enheten för skogsbaserad industri

När Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar i EU 1995 ökade, som redan har nämnts, den ekonomiska vikten och tyngden av skogsnäringen och dess produkter i unionen. Detta bidrog bl.a. till att Generaldirektoratet för näringsliv kompletterades med en enhet för skogsbaserad industri.

29.4.3 Expertgrupper

För att underlätta samarbetet mellan Kommissionen, medlemsstaterna och andra intressenter och ge Kommissionen nödvändig expertis i skogsfrågor har Kommissionen inrättat ett antal expertgrupper med inriktning på skogsfrågor. Syftet med dessa är att skapa bättre förutsättningar för samverkan och utbyte av information. Några av dessa grupper är:

- *Den rådgivande skogs- och korkkommittén*, vilken inkluderar representanter från skogsägarorganisationer (både privata och offentliga), skogsindustrin, icke-statliga miljöorganisationer och skogliga fackföreningar.
- *Den rådgivande kommittén om gemenskapens politik rörande skogsbruk och skogsbaserade industrier*, vilken har representanter från olika skogsindustri sektorer, skogsägare och fackföreningar.
- *Den informella europeiska tropiska skogsrådgivningsgruppen* möjliggör konsultation mellan Kommissionen och medlemsstaternas experter på skog och utvecklingsarbete.

För att kunna genomdriva skogligt anknutna strategier och politik med kopplingar till skog och skogsbruk, koordinerar Kommissionen således ett flertal nätverk på EU-nivå, med både nationella och regionala deltagare.

29.5 Ingen skogspolitik... men en skogsbruksstrategi

De svenska, finska och österrikiska medlemskapen i EU 1995 bidrog till att öka intresset för skogliga frågor inom unionen. I januari 1997 uppmanade parlamentet Kommissionen att *”lägga fram förslag om vilka instrument och medel som bör användas på gemenskapsnivå, i medlemsstaterna och i de olika regionerna, och för detta eftersträva samordning och komplettering för att skapa åtgärder som inriktas på tre huvudområden: vård, användning/utveckling och utvidgning av skogen”*⁶

Resultatet av denna uppmaning blev att EU år 1998 etablerade en gemensam, icke-bindande skogsbruksstrategi.⁷ Strategin anger i vilken riktning unionen vill gå och är ett ramverk för gemensamma åtgärder. Strategin respekterar och kompletterar medlemsländernas nationella skogspolitik och stödjer således subsidiaritetstänkandet om nationell beslutanderätt för skogssektorn.

Strategin behandlar i grova drag tre områden; miljöövervakning, skydd mot skogsbränder samt generell statistik om skogsbruk i medlemsstaterna. Vidare betonar den skogarnas flerfunktionella roll och en hållbar skogsförvaltning som beaktar skogarnas sociala, ekonomiska, miljömässiga, ekologiska och kulturella funktioner. Renodlade skogsbruksaktiviteter inom gemenskapen ingår liksom tidigare som element i andra av EU:s policyområden, och då främst inom områdena miljö och landsbygdsutveckling.

29.5.1 Skogsbruksstrategins framtid

När Rådet antog skogsbruksstrategin uppmanades Kommissionen även att åiterrapportera om strategins genomförande inom fem år. I mars 2005 presenterade Kommissionen därför en utvärdering av strategins implementering.

I utvärderingen konstaterade Kommissionen att industrins konkurrenskraft i utmanas på den globala marknaden. Kommissionen ansåg att möjligheterna till storskalig produktion begränsas av att ett stort antal skogsägare har mycket små skogsmarksarealer.⁸ Man ansåg även att ägare till småskaliga skogsbruk ofta är

⁶ Europaparlamentet 1996:4.

⁷ Rådets resolution av den 15 december 1998 om en skogsbruksstrategi för Europeiska unionen (1999/C 56/01). Resolutioner är, till skillnad från förordningar och direktiv, inte bindande.

⁸ Kommissionen konstaterade att det fanns 15 miljoner privata skogsägare i EU och att en majoritet av dessa ägares skogsinnehav var mindre än 3 hektar.

alltför beroende av skogens ekonomiska funktion (främst försäljning av träprodukter). Enligt Kommissionen resulterar detta beroende till en obalans i förhållande till skogens miljömässiga, ekologiska och sociala funktioner. Vidare framhöll Kommissionen att endast 60 % av unionens årliga skogstillväxt avverkas.

Med utvärderingen som grund drog Kommissionen slutsatsen att man ville utveckla den gemensamma skogsbruksstrategin med en handlingsplan för hållbar skogsutveckling.

29.6 Handlingsplan för skog

I slutet av maj 2005 fick Kommissionen en inbjudan av ministerrådet för jordbruk och fiske att presentera en handlingsplan för skog under år 2006.⁹ Rådet framhöll behovet av stärkt samordning, både inom Kommissionen och mellan Kommissionen och medlemsstaterna, men gav ingen närmare vägledning om vad handlingsplanen borde omfatta. Erfarenheterna av 1998 års skogsbruksstrategi hade, enligt Rådet, dock visat att skogen spelar en viktig roll för hållbar utveckling, i synnerhet landsbygdsutveckling. Rådet framhöll också att skogar spelar en avgörande roll för att EU ska kunna leva upp till sina åtaganden att bevara biologisk mångfald, lindra klimatförändringar och bekämpa ökenutbredning.

Enligt Rådet kunde skogliga åtgärder även bidra till genomförandet av Lissabonstrategins målsättningar om hållbar ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft. Därutöver nämnde Rådet även unionens målsättning att säkra naturtillgångarnas kvantitet och kvalitet i enlighet med de riktlinjer som Rådet stakade ut vid toppmötet i Göteborg år 2001. I en annan punkt talar Rådet om ett framförhållande tillvägagångssätt som ska leda till en förbättring av skogssektorns konkurrenskraft.

I mars 2006 lade Kommissionen fram ett första utkast till en handlingsplan för diskussion i den ständiga skogskommittén. Förslaget innehöll fyra mål under vilka sjutton handlingspunkter (*core actions*) listades.¹⁰ De fyra målen var¹¹:

⁹ *Council Conclusions on an EU Forest Action Plan.*

¹⁰ Skogsstyrelsen, Internationella sekretariatet, *Uppdatering ang EU:s Forest Strategy and Action Plan*, promemoria, 2006-04-24.

¹¹ Utöver de fyra målen med tillhörande handlingspunkter finns även något som betecknas *Additional actions at Member State level*. Enligt Skogsstyrelsen är deras status emellertid oklar.

1. Förbättring av den långsiktiga konkurrenskraften
2. Förbättring och skydd av miljön
3. Åtgärder för förbättrad livskvalitet
4. Förbättrad samordning och kommunikation.

Medlemsstaterna accepterade det övergripande innehållet i förslaget.¹² Sverige betonade vikten av att den traditionella skogsindustrin inte får tas för given. Sverige ansåg bl.a. att skogssektorns övergripande betydelse för EU:s ekonomi borde lyftas fram som en generell övergripande princip i inledningen av dokumentet samt att det kommersiella skogsbruket för industriell virkesanvändning borde ha givits större tyngd. Sverige ville även att det tydligt skulle framhållas att medlemsstaternas egna åtgärder inte skulle tillåtas resultera i en snedvridning av konkurrensen.

29.6.1 Handlingsplanen antas

Handlingsplanen presenterades av Kommissionen i form av ett meddelande den 15 juni.¹³ Det diskuterades en första gång av ministerrådet för jordbruk och fiske den 19 juni. Rådets slutsatser i ärendet kommer att utarbetas under det finska ordförandeskapet under hösten 2006.

29.6.2 Konsekvenser för svenskt skogsbruk

Då förslaget inte fick innebära några budgetimplikationer, gör Skogsstyrelsens internationella enhet bedömningen att beslutsprocessen kommer att kunna löpa utan större komplikationer. Enheten gör samtidigt bedömningen att handlingsplanen inte kommer att få några betydande direkta konsekvenser för svenskt skogsbruk. Vissa delar av förslaget skulle eventuellt kunna användas som grund för propåer om bidrag till skogsbruket. Vidare är det möjligt att handlingsplanen kan ge den ständiga skogskommittén en starkare roll som samordnare av skogsfrågor generellt inom unionen. Detta skulle i sin tur kunna lindra problemen med splittringen av skogsfrågorna mellan olika generaldirektorat och

¹² Näringsdepartementet, *Rapport Standing Forestry Committee DG AGRI, 17 mars 2006*, promemoria, 2006-03-23 samt Näringsdepartementet, *Swedish comments on the draft discussion paper at SFC 17 March 2006*, 2006-03-24.

¹³ KOM(2006)302.

därtill kopplade svårigheter för att EU att inta en tydlig position i internationella skogliga sammanhang.

29.7 Skogspolitik på sikt?

Skogsstyrelsen gör bedömningen att frågan om en gemensam skogspolitik i dagsläget är att betrakta som en ”icke-fråga”. Vissa medlemsstater kan fortfarande ha ett intresse i att driva frågan, men då processen med att ta fram ett nytt fördrag har avstannat saknas konstitutionellt stöd för en sådan politik.

Noterbart är för övrigt att en gemensam skogspolitik i betydelsen ett område där EU och medlemsstaterna har delade befogenheter i likhet med exempelvis den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) egentligen aldrig var riktigt aktuellt under fördragsarbetet. Däremot tycks det ha funnits visst stöd för att låta skogspolitiken bli ett fördragsreglerat område för stödjande åtgärder. Då skulle åtgärder kunna antas av unionen som ett komplement till medlemsländernas åtgärder men utan att det får inverka på medlemsländernas rätt att stifta lag.¹⁴ Ett motiv till att fördragsreglera skogspolitiken på detta sätt kan möjligen härledas till en tilltagande insikt om vikten av att EU agerar mer samlat och därmed tydligare i olika internationella sammanhang där skogliga frågor dryftas.

29.8 Sveriges syn på EU:s skogspolitik

Inför EU-medlemskapet markerade Sverige att man var emot en gemensam skogspolitik. Sverige har även vid senare tillfällen framhållit att EU:s skogsbruksstrategi från 1998 är ett icke-bindande dokument och att den rättsliga grunden för en gemensam skogspolitik saknas i EU:s fördrag.

I sin senaste skrivelse om skogspolitiken framhöll regeringen att Sverige bör arbeta i enlighet med subsidiaritetsprincipen och motverka marknadsstörande stöd till skogsproduktion.¹⁵ Denna ståndpunkt grundade regeringen bl.a. på att det inom EU finns stora skillnader avseende t.ex. skogens roll i samhället, utveck-

¹⁴ Under arbetet med det nya fördraget stöddes ett förslag från Österrike med denna inriktning bl.a. av skogsindustrins och skogsägarnas företrädare i Sverige och Finland, liksom av skogsindustrins europeiska organisation (CEPI) och flera andra branschorganisationer.

¹⁵ Skr. 2003/04:39.

lingen av skogsnäringen samt de olika ländernas politik. Vidare framhöll den att synen på skog som råvaruresurs inom dessa länder skiljer sig från majoriteten av länder inom unionen och att det även inom de nya medlemsländerna finns betydande olikheter på skogsområdet.

29.8.1 Inga subventioner

Regeringen framhöll även att svensk skogsnäring arbetar under marknadsmässiga villkor och att subventioner till regelrätt skogsbruk inte förekommer i Sverige. Subventioner med denna inriktning var inte heller något som regeringen ville se i framtiden då de bedömdes vara konkurrensnedvridande. I stället förordade regeringen att eventuella stöd skulle riktas till generella åtgärder som utbildning, rådgivning, naturvård och landskapsplanering inom områdena landsbygdsutveckling och regional utveckling.

29.8.2 Framåtsyftande strategi

I skrivelsen konstaterade regeringen också att frågan om en gemensam skogspolitik inom EU hade dryftats i anslutning till det då aktuella arbetet med att ta fram ett nytt EU-fördrag.¹⁶ I skrivelsen redovisade regeringen ett scenario där Sverige blir ensam om att inte vilja ha en gemensam skogspolitik. Mot bakgrund av en sådan utveckling var det viktigt med, det regeringen betecknade, en framåtsyftande strategi. Regeringen angav också att man hade tagit ett första steg i att utveckla en sådan strategi och att man hade för avsikt att intensifiera arbetet med EU-politiken på skogsområdet om en gemensam skogspolitik fortfarande var aktuell efter utvärderingen av EU:s skogsstrategi.

¹⁶ Skr. 2003/04:39.

29.8.3 Andra svenska aktörers uppfattning om EU:s skogspolitik

Det svenska EU-medlemskapet innebar generella krav på fria flöden av produkter, tjänster, människor och kapital. Till detta har skogsindustrin och skogsägarnas organisationer varit positiva.¹⁷ Det svenska EU-medlemskapet har även underlättat för olika skogliga intressegrupperingar att följa utvecklingen på europainivå. Det har blivit lättare att få förhandsinformation och att vara med tidigt i EU-processerna.

När det gäller frågan om en gemensam skogspolitik stödde skogsägarnas och skogsindustriernas företrädare, som redan har nämnts, idén om att låta skogspolitiken fördragsregleras som ett område för stödjande åtgärder. Skogsindustrierna gör vidare bedömningen att frågan om att låta skogspolitiken bli ett självständigt politikområde inom EU sannolikt kommer upp igen. När så sker är det, enligt Skogsindustrierna, viktigt att bejaka denna tanke samtidigt som man har konkreta förslag om vad EU ska eller inte ska göra på området.¹⁸ Skogsindustrierna efterfrågar i det arbetet bl.a. en klarare markering av att skogsbruk är en konkurrensutsatt, bärkraftig och vital ekonomisk näring som inte är beroende av stöd, subventioner och regleringar. Vidare trycker man på behovet av att skogsfrågorna samordnas bättre inom EU för att uppnå en bättre helhetssyn. Skogsindustrierna ansåg att Generaldirektoratet för näringsliv (*DG Enterprise*) bör ges huvudansvaret för skogsfrågorna. Subsidiaritet bör gälla som övergripande princip och skogsvårdslagstiftningen ska hanteras på nationell nivå.

29.8.4 Oro för återreglering

Betraktar man de olika skogspolitiska styrmedlen kan man finna ytterligare en förklaring till Sveriges och svenska aktörers starka motstånd mot en gemensam europeisk skogspolitik. Då den svenska skogspolitiken från 1993 innebar en avreglering kan motståndet mot en gemensam europeisk skogspolitik delvis hänföras till att de svenska aktörerna inte vill se en återreglering av området

¹⁷ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken* (SUS 2001) Meddelande 1/2002.

¹⁸ Uppgifter från Stefan Wirtén, Skogsindustrierna.

– något som en gemensam europeisk skogspolitik befarades kunna innebära.

En annan aspekt som har gjort att den svenska skogsnäringen tidigare har intagit en något skeptisk attityd till en skogspolitik inom EU är att skogsfrågan i EU-sammanhang i många stycken har knutits till miljöområdet och då inte minst till frågor om artbevarande, snarare än att de har diskuterats med beaktande av att skogssektorn är en basnäring i några av medlemsstaterna. Vidare betonas vikten av att EU:s ambitioner att öka användningen av förnyelsebara bränslen vägs mot skogsindustrins behov av råvara.

Sammantaget kan man dock säga att det tidigare motståndet inom den svenska skogssektorn (skogsbruk och skogsindustri) mot en gemensam skogspolitik på senare år har bytts mot en mer positiv syn åtminstone på en begränsad skogspolitik inom EU. Denna utveckling har bl.a. att göra med förhoppningar om att större hänsyn kommer att tas till virkesmarknadsfrågor om skogspolitiken utvecklas till ett eget politikområde. Vidare anser flera aktörer inom skogsnäringen att det är bättre att aktivt delta i utformandet av en gemensam skogspolitik än att tvingas acceptera en politik som i första hand har utformats av aktörer som har begränsad förståelse för den typ av kommersiellt skogsbruk som bedrivs i norra Europa.

29.9 Andra medlemsstaters syn på gemensam skogspolitik¹⁹

EU:s medlemsstater agerar på olika sätt inom det skogspolitiska området. Vissa av medlemsstaterna verkar för en mer formaliserad skogspolitik medan andra främst hävdar subsidiaritetsprincipen. I en enkätundersökning som besvarades av tretton medlemsstater visade det sig att nio medlemsstater explicit efterlyser en gemensam europeisk skogspolitik av typen kompletterande åtgärder.²⁰ Tyskland, Storbritannien, Sverige och Finland sade vid undersökningstillfället nej till någon som helst form av gemensam europeisk skogspolitik.²¹

¹⁹ Avsnittet bygger på underlag från Therese Andersson, doktorand vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet som arbetar med en avhandling som har den preliminära titeln "En gemensam skogspolitik?".

²⁰ De tolv länder som inte hade besvarat enkäten eller meddelat att de inte tagit ställning i frågan, var i första hand nya medlemsstater eller medlemsstater med små skogstillgångar.

²¹ Finland har dock modifierat sin ståndpunkt något sedan undersökningen gjordes (se nedan).

29.9.1 Österrike för mer skogspolitik

Österrike har sedan landet blev medlem i EU samtidigt som Sverige år 1995 varit drivande när det gäller EU:s roll inom skogsområdet. Den österrikiska ambitionen att i högre grad formalisera skogspolitiken kom bl.a. till uttryck i samband med arbetet med EU:s nya konstitution 2002–2004. Österrike presenterade då ett förslag där skog och skogsbruk skulle införlivas i fördragstexten som ett område för kompletterande åtgärder. Några medlemsstater stödde också denna idé inledningsvis men den föll bort i den fortsatta processen.²²

29.9.2 "Bundsförvanten" Finland vacklar

Vid ett sammanträde med EU-nämnden i mars 2005 bekräftade jordbruksminister Ann-Christin Nykvist att det förefaller som om Finland är på väg i en annan riktning än Sverige i den skogspolitiska frågan.²³

Finland är numera mer positivt till en gemensam skogspolitik under förutsättning att tre kriterier uppfylls. EU:s åtgärder inom skogssektorn ska (1) stödja hållbar skogsskötsel, användning och skydd, (2) bygga på en tydlig, egen strategi för sektorn (inte på villkor dikterade av något av unionens övriga politikområden, t.ex. EU:s handels- eller energipolitik eller unionens regionalpolitik), och (3) på ett centralt sätt beakta subsidiaritetsprincipen (eftersom skogarnas samhällseliga betydelser och användningsområden varierar stort i de olika medlemsländerna). Gemensamma åtgärder kan, enligt uppgift från det finska jord- och skogsbruksministeriet, vara befogade då det handlar om skogsfrågor som berör alla länder och där ett bättre slutresultat nås genom gemensamma åtgärder.²⁴ Ministeriet framhåller därvidlag också vikten av att volymen gemensamma frågor är sådan att Kommissionen kan få tillräckligt med resurser för att skogsfrågorna ska få, det man betecknar "styrfart" inom EU och inte bara vara beroende av beslut inom andra politikområden.

²² Bland de som stödde förslaget återfanns bl.a. Cypern, Frankrike, Italien, Litauen och Polen. Förslaget föll dock bl.a. som en följd av att Tyskland meddelade att man inte hade för avsikt att stödja förslaget. Även Sverige hade många invändningar mot förslaget.

²³ Protokoll från EU-nämnden 2004/05:25.

²⁴ Uppgifter från Anders Portin, Skogsavdelningen, finska Jord- och skogsbruksministeriet.

29.9.3 Storbritannien och Tyskland emot

Några medlemsstater har starkt motsatt sig tanken på en gemenskapspolitik på skogsområdet. Storbritannien och Tyskland motsätter sig exempelvis en gemensam europeisk skogspolitik då de befarar att en sådan politik skulle kräva stora lagstiftnings- och ekonomiska insatser. Storbritannien har även betonat subsidiaritetsprincipen som ett skäl mot fler gemensamma åtaganden på skogsområdet.

29.10 Skogliga frågor inom andra av EU:s politikområden

Även om EU inte har en gemensam skogspolitik påverkas skogen och skogsbruket på olika sätt av bestämmelser och initiativ på andra av EU:s politikområden. Det är dock inte helt lätt att dra en tydlig gräns mellan vad som kan betraktas som skogspolitiska åtgärder och vad som snarast bör ses som miljö- eller jordbrukspolitiska åtgärder.

Kommissionen har kunnat agera på skogsområdet inom ramen för Agenda 2000 som fastställer att unionen ska skapa arbetstillfällen och förbättra EU-medborgarens miljö och livskvalitet. Enligt Kommissionen inryms skogsåtgärder även i Lissabonstrategins målsättningar om ekonomi, socialpolitik och miljö. Skogsnäringen berörs dock i första hand av åtgärder inom EU:s miljö- respektive jordbrukspolitik.

29.10.1 Jordbrukspolitik

Genom EU-inträdet omfattas Sverige av EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Det nationella omställningsprogrammet (som bl.a. innefattade stöd till igenplantering av åkermark) upphörde och genom EU:s djur- och arealbidrag ökade direktstöden. Miljöstöd bl.a. för att hålla odlingslandskapet öppet infördes.

Stöd inom ramen för EU:s jordbrukspolitik

Sedan 1997 har bidrag kunnat lämnas inom ramen för CAP i syfte att minska traditionell jordbruksproduktion och för att öka variationen i jordbrukslandskapet.²⁵ I Sverige infördes stöd till plantering av lövskog på nedlagd åker i slättbygder. Bidrag kunde också lämnas till miljöåtgärder inom jord- och skogsbruk. Skogsvårdsorganisationen bedrev under perioden 1995–1998 miljörådgivning till skogsbruket med delfinansiering från EU. Sedan 1999 ingår dessa och andra stöd i ersättningar till landsbygdsutveckling inom ramen för CAP.

Landsbygdsutveckling

CAP har under innevarande programperiod (2000–2006) givit utrymme för bidrag till åtgärder inom skogsbruket med stöd av rådets förordning om stöd till utveckling av landsbygden.²⁶ Många länder har använt denna möjlighet för att ge bidrag till återbeskogning. Medelhavsländer som Spanien och andra skogfattiga länder har exempelvis använt relativt stora summor till skogsplantering. Sverige har utnyttjat mindre än 1 % av LBU-stödet för åtgärder inom skogsbruket (resten har gått till åtgärder inom jordbruket). Bidrag har givits till rådgivning, utbildning och information till skogsägare och andra verksamma inom skogsbruket.²⁷

I juli 2006 presenterade regeringen ett förslag till ett nytt nationellt landsbygdsutvecklingsprogram för perioden 2007–2013. Innehållet i detta förslag beskrivs närmare i kapitel 33.

²⁵ Skr. 2003/04:39.

²⁶ Förordning nr 1257/1999 av den 17 maj 1999.

²⁷ LBU-stödets användning beskrivs mer utförligt i Skogsutredningens delbetänkande (SOU 2005:39).

29.10.2 Miljöpolitiken

Bevarande av biologisk mångfald

Med stöd av EU:s art- och habitatdirektiv respektive fågeldirektiv²⁸, håller medlemsstaterna på att bygga upp ett nätverk av områden av särskilt intresse från naturvårdssynpunkt, kallat Natura 2000. I Sverige finns många av dessa områden på skogsmark och merparten av dem kommer att ges ett formellt skydd med stöd av miljöbalken.

Inom ramen för EU:s miljöpolitik har det även antagits en förordning för övervakning av unionens skogar och miljösamspel.²⁹ Förordningen reglerar i första hand övervakning av luftföroreningseffekter på skog samt övervakning av skogsbränder. Förutom dessa två huvudaktiviteter ska man inom ramen för förordningen utvärdera behov och förutsättningar för att utveckla verksamheten till att inkludera är mark, climateffekter, kolsänkor, biologisk mångfald och skogars skyddsfunktioner.

Vattendirektivet

EU:s ramdirektiv för vatten antogs år 2000. Med direktivet vill man också skapa en lagstiftning inriktad på vattnets ekologiska funktion, en sammanvägning av kemiska, fysiska och biologiska kriterier för vattnets status. Vattenfrågornas koppling till skogen behandlas närmare i betänkandets kapitel 13.

29.10.3 Kemikaliepolitik

I december 2000 beslutade EU-kommissionen att användningen av bekämpningsmedlet permetrin inte ska godkännas efter den 31 december 2003.³⁰ I Sverige har permetrin spelat en viktig roll när det gäller bekämpningen av snytbaggar i plantskog. Medlet har

²⁸ 92/43/EEG respektive 79/409/EEG. Dessa direktiv har också när koppling till EU:s arbete med att genomföra Konventionen om biologisk mångfald liksom Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Se vidare kapitel 30 i detta betänkande.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning nr 2152/2003. Förordningen ersatte två tidigare förordningar om skydd av skogarna mot effekter av luftföroreningar (rådets förordning nr 3528/86) respektive skogsbränder (rådets förordning nr 2158/92).

³⁰ 2000/817/EC.

numera dock tagits bort från marknaden av det tillverkande företaget, och andra alternativ har utvecklats.

29.10.4 FLEGT

I maj 2003 lade Kommissionen fram ett förslag till en handlingsplan för att motverka illegal skogsavverkning (FLEGT).³¹ Enligt handlingsplanen ska ett frivilligt system för utfärdande av tillståndsbevis garantera att endast lagligen avverkat timmer når EU-området.

För närvarande (maj 2006) pågår bilaterala förhandlingar mellan EU och ett antal länder som exporterar virke.³² Förhoppningen är att kunna upprätta avtal med några av dessa inom två år. För svensk del är den stora frågan på FLEGT-området hur Ryssland ska involveras i processen. Enligt Skogsstyrelsens internationella enhet kan de ryska ambitionerna att i första hand själva förädla sin skogsråvara göra att man använder egna handelsinstrument (tullar etc.) för att minska exporten av virkesråvara och därigenom även den eventuella export av illegalt avverkat timmer som förekommer. En sådan utveckling skulle göra det mindre intressant för Ryssland att ingå avtal med EU inom ramen för FLEGT. Dessutom bör det noteras att FLEGT är en handelsfråga och att den därför måste ses som en del i mer omfattande handelspolitiska diskussioner mellan Ryssland och EU. I dessa sammanhang är handel med andra naturtillgångar än skogsråvara också viktiga pusselbitar.

29.10.5 Regionalpolitiken

Genom EU-medlemskapet fick Sverige tillgång till EU:s strukturfonder. Den svenska regionala utvecklingspolitiken och dess koppling till EU och till landsbygdsutveckling beskrivs närmare i betänkandets kapitel 33.

³¹ *Forest Law Enforcement Governance and Trade – Proposal for an EU Action Plan*, KOM(2003) 251 final.

³² Muntliga uppgifter från Skogsstyrelsens internationella sekretariat (numera internationella enhet).

29.10.6 Klimatpolitik

I ett tillägg till 2005 års utvärdering av EU:s skogsstrategi finns ett tillkännagivande om att Kommissionen ska presentera en handlingsplan för biomassa. Skogssektorn spelar här en viktig roll. Kommissionen såg handlingsplanen som ett led i unionens målsättning att minska utsläppen av fossila bränslen och att den därför ligger i linje med medlemsstaternas åtaganden enligt Kyoto-protokollet.³³

I december 2005 presenterade kommissionen sedermera en handlingsplan för biomassa.³⁴ Innehållet i handlingsplanen beskrivs närmare i detta betänkandes kapitel 7.

Sverige deltar även 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 bl.a. skogsindustrin möjliggör handel med ”outnyttjade” utsläppsrätter.

29.10.7 Energipolitik

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. Vidare diskuterade energiministrarna Kommissionens i mars 2006 antagna grönbok om energi.³⁵ I grönboken sägs att en mer samordnad energipolitik bl.a. ska leda till miljömässig hållbarhet. Kommissionen pekade ut sex prioriterade områden i grönboken, däribland förnyelsebara energikällor.³⁶

Grönboken är nu ute på samråd. Kommissionen sammanställer därefter samrådet om grönboken i en mer detaljerad s.k. vitbok om energipolitiken som planeras till december 2006. En övergripande strategi ska sedan tas fram till den återkommande strategiska

³³ KOM(2005) 84 final, *Commission Staff Working Document – Annex to the Communication on the Implementation of the EU Forestry Strategy*.

³⁴ KOM(2005) 628.

³⁵ KOM(2006) 105.

³⁶ Enligt det nuvarande EG-fördraget är inte energi 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.

energiöversyn som Kommissionen har för avsikt att presentera inför toppmötet våren 2007.

29.10.8 Konkurrenspolitik

Kommissionens DG Enterprise planerar ett meddelande om skogsindustrins konkurrenskraft. Detta kommer dock att presenteras efter att handlingsplanen för skogsbruk slutgiltigt har beslutats.³⁷

29.10.9 Forskningspolitik

I regeringens senaste skrivelse om skogspolitiken betonades vikten av att Sverige deltar i erfarenhetsutbyte och forskningssamarbete inom EU och med kandidatländerna kring skogsskötselåtgärder, natur- och kulturmiljövård, skogens sociala värden, turism baserad på natur- och kulturmiljövärden, etc.³⁸

Regeringen konstaterade också att Sverige har verkat aktivt för att skoglig och skogsindustriell forskning ska finnas med i EU:s sjätte ramprogram för forskning och utveckling. Regeringen framhöll också betydelsen av att svensk skogsrelaterad forskning utnyttja de europeiska forskningsprogrammen och utgick ifrån att svenska forskningsinstitut kommer att medverka i EU-forskning med skoglig anknytning. Några större EU-finansierade forskningsprogram beskrivs i betänkandets kapitel 34.

Nationella skogsprogram

I senare policydokument från EU som har kopplingar till skogsfrågor nämns ofta s.k. nationella skogsprogram som ett verktyg för att åstadkomma ett uthålligt skogbruk. I Sverige har inställningen varit att den svenska skogspolitiken och den svenska modellen för policyutveckling redan innehåller de element som kännetecknar ett nationellt skogsprogram.

³⁷ Näringsdepartementet, *Rapport från mötet den 17 mars 2006*, promemoria, 2006-03-24.

³⁸ Skr. 2003/04:39.

29.11 EU-medlemskapets effekter på det svenska skogsbruket

Den svenska skogslagstiftningen har endast påverkats i mindre utsträckning av EU-medlemskapet. Då inga EU-regler styr skogs-skötseln har endast mindre justeringar gjorts av SVL. Dessa har gällt genetiskt modifierade organismer (GMO) och handel med skogsodlingsmaterial.

En effekt av EU-inträdet anges dock vara att svensk skogsforskning har ökat sin finansiering från EU. Miljömedel möjliggjorde även Skogsvårdsorganisationens kampanj Grönare Skog. Stöd till återbeskogning med ädla lövträd kommer också till viss del från EU:s miljömedel. Strukturfondsmedel och medel för landsbygdsutveckling har använts inom skogssektorn.

En effekt som vissa skogliga aktörer lyfter fram är att det svenska EU-medlemskapet innebär bättre möjligheter att påverka utformningen av politik som på ett eller annat sätt kan påverka den svenska skogspolitiken eller förutsättningarna för skogsbruket. Vissa gör även bedömningen att svenska aktörer i samverkan med finländska och österrikiska diton har lyckats förändra synen på vad skogsbruk är och att skog är en betydelsefull resurs för en globalt verksam skogsindustri. Förutsättningarna att lyckas med detta har även gynnats av den allt mer intensiva debatten om klimat- och energifrågor på EU-nivå och skogens roll som ett medel för att komma till rätta med dessa problem.

29.12 EU-utvidgningens effekter på svensk skogsnäring

Den 1 maj 2004 fick EU tio nya medlemsstater vilket bl.a. innebar att EU:s skogstillgångar ökade med ca 25 %. I regeringens skrivelse om skogspolitiken betonades vikten av ett nära samarbete med de nya medlemsländerna som till stor del har liknande skogliga förutsättningar som Sverige. Samtidigt konstaterade regeringen att den största skogsarealen i närområdet även i fortsättningen kommer att finnas utanför EU, framförallt i Ryssland. Samarbetet i området kring Östersjön får enligt regeringens uppfattning därför inte bara koncentreras kring EU-medlemmar i Sveriges närområde.

Det samlade intrycket av de kontakter Skogsutredningen har haft med olika skogspolitiska aktörer är att utvidgningen hittills endast har haft begränsad inverkan på det svenska skogsbruket. En

effekt som nämns är att skogsbruket i flera av de nya medlemsstaterna är betydligt mindre utvecklat än i EU 15 i allmänhet och i Sverige och Finland i synnerhet. Detta bedöms ha påverkat den skogspolitiska debatten inom EU, men inte i någon avgörande utsträckning. Likaså det faktum att flera av de nya medlemsstaterna representerar ett omfattande statligt skogsbruk med rötter i det forna östblocket bedöms ha haft viss inverkan på debatten. Tydligare än tidigare har exempelvis röster höjts för att även statligt ägda skogar ska kunna omfattas av EU-stöd till landsbygdsutveckling.

29.13 Annan skoglig europeisk samverkan

29.13.1 Trävarukommittén

Inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) hanteras skogs- och trävarufrågor i en särskild trävarukommitté.³⁹ Kommittén arbetar bl.a. med långsiktiga efterfrågeprognoser när det gäller skogsindustriprodukter samt med insamling av skoglig statistik.

29.13.2 Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar

Sedan 1990 finns, genom Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE), ett samarbete mellan drygt 40 europeiska länder i syfte att diskutera gemensamma problem och möjligheter relaterade till skogsskydd och skogsbruk. Inom ramen för detta arbete har fyra ministerkonferenser hållits. Vilka frågor som behandlades vid dessa konferenser beskrivs närmare i betänkandets kapitel om internationell skogspolitik (kapitel 30).

Noterbart är att det i avsaknad av gemensam skogspolitik inom EU ofta blir MCPFE:s ställningstagande som ligger till grund för EU:s gemensamma syn i internationella skogsfrågor.

³⁹ Skr. 2003/04:39.

29.14 EU som aktör i den internationella skogspolitiken⁴⁰

EU är en viktig aktör på den internationella skogspolitiska arenan. Flera viktiga processer där EU agerar beskrivs i detta betänkandes kapitel om internationell skogspolitik (kapitel 30). Flera av dessa processer kan härledas till FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 (UNCED)⁴¹ och uppföljningar till denna. Bland dessa märks bl.a. Klimatkonventionen med det därtill knutna Kyotoprotokollet samt den globala konventionen om biologisk mångfald (CBD).

Hur EU representeras internationellt beror på vilket politikområde som behandlas och därmed även på vilken kompetens EU har inom detta område. När det gäller skogsfrågorna, som inte behandlas i fördraget, är EU:s kompetens uppdelad på många olika politikområden, t.ex. jordbruk, miljö och handel, vilket också i viss mån avspeglas i EU:s agerande i internationella sammanhang. Det är exempelvis kommissionens generaldirektorat för Miljö som har huvudansvar för arbetet inom FN:s skogsforum (UNFF). Det beror på att UNFF anses vara en internationell miljöförhandling i likhet med klimatförhandlingarna och förhandlingarna om biologisk mångfald.

Om man studerar hur EU arbetar med skogsfrågor inom ramen för FN kan man bl.a. konstatera att EU tidigare har agerat för en global skogskonvention, eller ett juridiskt bindande instrument för alla sorters skogar. Detta har skett trots att det råder oenighet bland medlemsstaterna i denna fråga. Den oenighet som finns inom EU har noterats av andra aktörer under förhandlingarna och har vid flera tillfällen bidragit till att försvaga EU:s förhandlingsposition. I EU:s öppningsanförande till UNFF 6 lät unionen dock meddela att en konvention eller ett juridiskt bindande instrument inte längre var aktuellt.

Den övergripande bilden bland övriga aktörer är att EU är en mycket viktig aktör i de skogliga FN-processerna. Å andra sidan anses EU vara svårt att förstå och representationen med ordförandeskapet och EU-kommissionen upplevs som oklar. Dessutom anses EU vara en rigid förhandlingspart med inre motsättningar. Mycket tid går åt för intern koordinering av unionens ställningstaganden. Till de positiva åsikterna hör att EU:s representanter

⁴⁰ Avsnittet bygger på ett underlag från Gunilla Reischel vid Utrikespolitiska institutet som arbetar med en avhandling om EU:s agerande på den internationella skogspolitiska arenan.

⁴¹ *United Nations Conference on Environment and Development.*

betraktas som mycket kunniga vad gäller skogliga frågor och att de anses vara väl förberedda inför förhandlingarna.

29.15 Utvecklat nationellt samarbete

I december 2005 presenterade Näringsdepartementet rapporten "Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige". Dokumentet grundade sig på de branschsamtal som hade genomförts mellan regeringen och företrädare för skogsnäringen. I dessa samtal identifierades ett antal områden inom vilka samarbetet mellan aktörerna kunde stärkas ytterligare. Bland åtgärder för global konkurrenskraft och hållbar utveckling angavs nationellt samarbete för arbete i EU och med internationella frågor.⁴²

I rapporten konstaterades det att det förekommer samråd på tjänstemannanivå där Näringsdepartementet informerar och inhämtar synpunkter från företrädare för skogs- och träindustrin, skogsägarna och fackföreningsrörelsen, framför allt rörande EU-frågor. Vidare slogs det fast att dessa samråd bör utvecklas till att omfatta fler av skogs- och träindustrins internationella frågor. En sådan utvidgning av samråden skulle, enligt rapporten, ge regering och myndigheter bättre underlag för att utarbeta svenska positioner för arbetet i EU och i andra internationella fora.

I branschsamtalen identifierades även behovet av att pröva tillsättandet av en senior internationell rådgivare, eller liknande, med ansvar för skogssektorn. Tjänsten ansågs kunna vara värdefull när Sverige ska företrädas i olika internationella sammanhang, däribland inom EU.

⁴² Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige*, december 2005.

30 Internationell skogspolitik

30.1 Direktiven

Skogsutredningen ska beakta de förändringar av skogsnäringens villkor som har skett de senaste tio åren. En av de faktorer som nämns i det sammanhanget är den internationella skogspolitiken.

30.2 Inledning

Sverige är en skogsnation vars aktörer på många olika sätt påverkas av vad som händer på den internationella arenan. Det handlar dels om att marknaden för skogsindustriella produkter i betydande utsträckning är global, dels om att Sverige på olika sätt deltar i internationellt samarbete som får konsekvenser för den svenska skogspolitiken. I det senare fallet kan det nämnas att flera globala konventioner¹ har skogliga inslag liksom även andra icke-bindande globala överenskommelser². Vidare berörs skogliga frågor i regionala konventioner och annat regionalt samarbete.

I detta kapitel ges en överblick över vad som kan anses omfattas av begreppet internationell skogspolitik och vilka konsekvenser den internationella skogspolitiken har på den svenska skogspolitiken. I kapitlet behandlas den del av den internationella skogs-

¹ En konvention binder stater som väljer att ansluta sig. För att en konvention ska träda i kraft krävs att ett visst antal länder har ratificerat den. Anslutning till en konvention görs först genom undertecknande och sedan genom ratificering. Internationella konventioner är inte i sig juridiskt bindande dokument. De fördragsslutande (ratificerande) parterna förväntas arbeta in konventionsbesluten i sin nationella lagstiftning på frivillig grund samt anpassa sin nationella politik så att syftet med konventionen kan uppnås. Det finns emellertid, förutom internationella påtryckningar, egentligen inga bestraffningsmöjligheter (sanktioner) om en part inte uppfyller sina åtaganden. Det står också varje part fritt att lämna avtalet när man så önskar.

² Dessa överenskommelser är till skillnad från konventionerna icke-legalt bindande instrument där staterna i första hand har ett politiskt och moraliskt ansvar att uppfylla det man kommit överens om. Å andra sidan är de praktiska skillnaderna mellan de båda formerna inte så stora då det inte finns några straffrättsliga påföljder knutna till någondera.

politiken som sker inom ramen för EU endast i begränsad utsträckning. Den delen redovisas i stället mer utförligt i kapitel 29.

30.3 Något om den internationella skogspolitikens framväxt

Begreppet internationell skogspolitik kan inte anses ha någon allmänt vedertagen definition. Flera internationella institutioner och processer berör dock frågor som i vid bemärkelse kan anses ha kopplingar till skogspolitik.

Skogsfrågor har diskuterats på internationell nivå ända sedan FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk och fiske (FAO) bildades år 1945. Under 1980-talet bidrog de ökade kunskaperna om den snabba avskogningen i tropikerna till att intresset för internationella skogsfrågor tilltog. Den s.k. *Tropical Forestry Action Plan* som togs fram i samarbete mellan bl.a. FAO, *World Resources Institute*, FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och Världsbanken mötte emellertid problem och skogsfrågorna fanns därför på den politiska agendan vid planeringen inför FN:s miljö- och utvecklingskonferens (UNCED) i Rio de Janeiro år 1992.³

Riokonferensen blev sedan en viktig drivkraft bakom den internationella skogspolitikens fortsatta utveckling. Några av de frågor som numera är en del av den internationella skogspolitiska debatten är illegala avverkningar, avskogning, skogsförstöring, ökenspridning, minskad biologisk mångfald, klimatförändringar och brist på dricksvatten.

30.3.1 UNCED och försöket att skapa en global skogskonvention

Ett av målen i planeringen av UNCED var att tillskapa en global skogskonvention. Det övergripande syftet med en sådan konvention skulle vara att främja ett hållbart nyttjande av världens skogar samt att skapa förutsättningar för ett bättre skydd av skogsmark.

Ambitionen att ta fram en sådan konvention föll dock redan på planeringsstadiet som en följd av oenigheter mellan den industrialiserade världen och utvecklingsländerna. De senare

³ En mer utförlig beskrivning av den internationella skogspolitikens utveckling finns att läsa i FAO:s, *State of the Worlds Forests 2005*. Denna skrift kan hämtas från www.fao.org

uppfattade en konvention som ett sätt för västvärlden att beskära deras suveränitet över ländernas skogstillgångar och påtvinga dem sin uppfattning i avskogningsfrågan utan att samtidigt ge ekonomiska resurser för ökat skydd av skog.

Även om UNCED inte utmynnade i en global skogskonvention resulterade den i flera andra konventioner och överenskommelser. Förutom Rio-deklarationen kan det världsomspännande handlingsprogrammet Agenda 21 för hållbar utveckling nämnas där ett kapitel är inriktat på just skogsfrågor och flera andra har koppling till skogsresurser. I Rio undertecknades dessutom de för skogsbruk betydelsefulla konventionerna om biologisk mångfald (CBD) och om klimatförändringar (UNFCCC).

Riokonferensen resulterade också i de s.k. Skogsprinciperna som är en uppsättning icke-bindande principer om skogar. Dessa principer gäller för skötseln, utnyttjandet, skyddet och den hållbara utvecklingen av skogarna. Skogsprinciperna, Agenda 21 och nämnda konventioner behandlas närmare längre fram i detta kapitel.

30.3.2 Rio-konferensens skogliga uppföljare⁴

Efter konferensen i Rio har de skogspolitiska diskussionerna på internationell nivå fortsatt inom ramen för FN:s mellanstatliga skogspanel (IPF) och panelens efterföljare, det mellanstatliga skogsforumet (IFF).

IPF bildades 1995 som en fortsättning på den internationella dialog kring skogsfrågor som initierades i Rio. Panelens uppdrag var att uppnå enighet och formulera förslag till åtgärder för att bl.a. motarbeta avskogning och skogsförstöring samt för att främja skötsel, bevarande och uthållig utveckling av skogar i enlighet med Skogsprinciperna och Agenda 21. Med utgångspunkt i IPF:s slutrapport från 1997 beslutade FN:s generalförsamling att etablera det mellanstatliga skogsforumet (IFF). IFF:s syfte var att underlätta genomförandet av IPF:s ca 130 åtgärdsförslag. IFF skulle även vara ett forum för fortsatt diskussion kring de frågor som man inte hade kunnat lösa inom IPF.

⁴ Avsnittet bygger till stor del på ett underlag från Therese Andersson, doktorand vid statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet som arbetar med en avhandling som har den preliminära titeln "En gemensam skogspolitik?".

År 2000 antogs IFF:s slutsatser och förslag till åtgärder och som en följd av detta skapades ett ”internationellt arrangemang” för skog. Detta ”arrangemang” består dels av FN:s skogsforum (UNFF), dels av en arbetsgrupp för FN-organisationer och andra relevanta internationella och regionala organisationer (CPF). UNFF och det internationella arrangemanget för skog behandlas ytterligare senare i detta kapitel.

30.4 Några globala konventioner och avtal med skoglig anknytning⁵

Mycket av det internationella arbetet med skogspolitisk anknytning grundar sig på internationella konventioner eller andra typer av internationella överenskommelser. Några av de mest centrala beskrivs kortfattat nedan.

30.4.1 Konventionen om biologisk mångfald (CBD)

Denna konvention öppnades för undertecknande i samband med UNCED i Rio 1992. Konventionen har tre överordnade mål nämligen bevarande av biologisk mångfald, uthålligt nyttjande av biologisk mångfald samt rättvis fördelning av vinster från nyttjandet av genetiska resurser m.m. Konventionen innebär bl.a. att varje land har ansvar för att bevara biologisk mångfald på gen-, art- och ekosystemnivå.

Skogsfrågorna inom konventionen om biologisk mångfald

CBD har en tydlig koppling till skogsmiljöer då cirka 70 % av världens landlevande växt- och djurarter finns i skogsekosystem. Konventionen föreskriver bl.a. att berörda länder ska ta fram nationella planer och strategier för bevarande av biologisk mångfald. Dessa ska bygga på den s.k. ekosystemansatsen som är en av konventionens grundpelare. Denna ansats inkluderar ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter på ekosystemen samt på nyttjande och bevarande av dessa ekosystem.

⁵ Avsnittet bygger i huvudsak på uppgifter från den av Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien och Skogsstyrelsen gemensamt utgivna skriften *Internationella konventioner, avtal och processer med koppling till skog*, 2002.

Det fortlöpande CBD-arbetet bygger främst på ett utvidgat och åtgärdsinriktat arbetsprogram från år 2002. Detta dokument brukar betraktas som ett av de mest betydelsefulla skogsdokument som kommit fram i de internationella processerna. Arbetsprogrammet består av tre delar:

1. Bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i skog samt rättvis fördelning av skogens resurser.
2. Minskning av de underliggande orsakerna till förlust av biologisk mångfald i skog.
3. Övervakning och utvärdering av den biologiska mångfaldens utveckling i skog över tiden.

Varje delområde innefattar såväl mål som åtgärder. Antalet åtgärder uppgår i dagsläget till cirka 130. En teknisk expertgrupp följer och utvärderar genomförandet av arbetsprogrammet.

Sverige och CBD

Sverige ratificerade CBD år 1993. Under processen fram till antagandet av det utökade arbetsprogrammet år 2002 har Sverige i förhandlingarna inom EU och som självständig röst framhållit den svenska modellen för uthålligt skogsbruk, dvs. att bevarande och nyttjande av biologisk mångfald är lika viktigt och att områdes-skyddets omfattningen är beroende av hur framgångsrik den generella naturhänsynen inom skogsbruket är. Sverige har även markerat det olämpliga i att inom konventionen ha speciella synpunkter på certifiering av skogsbruk och de pågående processerna. Sverige anser att dessa bör vara en fråga för marknaden. Sverige har också lyft fram skogens kulturmiljövärden och att människans historiska roll i skogsekosystem även kan ha inneburit att biologisk mångfald har gynnats. En annan svensk ståndpunkt har varit att inte se skogsbrand enbart som ett miljöproblem utan som ett nödvändigt inslag i den naturliga dynamiken i vissa skogsekosystem.

År 1995 gav regeringen Skogsstyrelsen i uppdrag att utarbeta en nationell aktionsplan för biologisk mångfald och uthålligt skogsbruk. Därefter har regionala aktionsplaner tagits fram där mål och åtgärder har brutits ner och konkretiserats för olika geografiska

områden. Det ovan nämnda utvidgade arbetsprogrammet har även legat till grund för arbetet med miljökvalitetsmålet Levande skogar.

Skogsstyrelsen har hanterat de skogliga CBD-frågorna. Enligt Skogsstyrelsen har Näringsdepartementet haft begränsade möjlighet att koordinera denna process mot skogssektorn och Skogsstyrelsen har bl.a. mot den bakgrunden använt sitt Nationella sektorsråd för att sprida kunskap om processen inom sektorn.

Vid det senaste s.k. partsmötet inom ramen för CBD var det på skogsområdet främst frågor om illegal skogshantering och handel som diskuterades samt den, enligt Skogsstyrelsens internationella enhet, mycket känsliga frågan om genetiskt modifierade träd (GMT).⁶ Flera parter krävde ett moratorium för användning av GMT, men frågan sköts upp till nästkommande partsmöte (COP9) i Tyskland 2008.

De skogliga frågorna inom CBD växer nu i betydelse genom att man inom ramen för arbetsprogrammet för skog nu väntas besluta om *Goals & Targets* samt arbeta vidare med att ta fram indikatorer. Dessutom ska hela arbetsprogrammet för skog revideras vid partsmötet i Tyskland 2008. Skogsstyrelsen ser mot den bakgrunden ett behov av att öka myndighetens insatser i arbetet med CBD.

30.4.2 Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet

FN:s ramkonvention om klimatförändringar antogs vid UNCED i Rio år 1992.⁷ Konventionen ålägger de industrialiserade länderna att ta ledningen i arbetet med att motverka klimatförändringar och målet är att stabilisera utsläppen av växthusgaser på en nivå som inte långsiktigt påverkar klimatet. I konventionen anges också att i-länderna ska vara beredda att underlätta anpassningar till klimatförändringar i u-länderna, särskilt för de fattigaste länderna.

Klimatkonventionen innehåller inga bindande mål eller tidsramar. Sådana återfinns i stället i det mer konkreta handlingsprogrammet Kyotoprotokollet. Genom Kyotoprotokollet förbinder sig länder med åtagande att begränsa nettoutsläppen av växthusgaser. Kyotoprotokollet trädde i kraft i februari 2005 sedan det i november 2004 hade ratificerats av Ryssland.

⁶ Detta möte (COP8) genomfördes i Brasilien våren 2006.

⁷ Konventionens officiella namn är United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

Kyotoprotokollet och dess konsekvenser för det svenska skogsbruket och skogsindustrin behandlas närmare i betänkandets kapitel 7 om skog, energi och klimat.

30.4.3 Ökenkonventionen (UNCCD)

Skog bidrar till att minska sårbarheten i torra ekosystem. En av den s.k. ökenkonventionens målsättningar är därför att skydda skog. Trä och andra produkter från skogen är dessutom av stor socioekonomisk betydelse för folk som bor i dessa områden. Konventionen har viss betydelse för det svenska biståndsarbetet.

30.4.4 Världsarvskonventionen

Världsarvskonventionens syfte är att skydda jordens mest värdefulla kultur- och naturmiljöer mot förstörelse och förfall.⁸ Inriktningen är att etablera ett effektivt system för skydd av natur- och kulturområden och andra objekt, som anses vara av universellt värde och som därigenom kan betraktas som ett "världsarv".

Sverige anslöt sig till konventionen år 1985. Riksantikvarieämbetet har tillsammans med Naturvårdsverket ett generellt uppdrag från regeringen att hantera och förbereda frågor som följer av att Sverige har ratificerat konventionen.

Ett svenskt världsarvsområde med viss skoglig anknytning är Höga kusten. Regeringen har ansett att Sverige bör vara restriktivt med att nominera nya världsarv.⁹

30.4.5 Ramsarkonventionen

Den s.k. Ramsarkonventionen syftar till att bevara våtmarker av internationell betydelse.¹⁰ I konventionens mening innefattar begreppet våtmarker bl.a. sumpskogar och vissa kustskogar. Sverige

⁸ *Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*. Konventionen antogs vid Generalkonferensen för FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO) i Paris 1972.

⁹ Skr. 2001/02:171.

¹⁰ *Ramsar Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat*. Sverige undertecknade konventionen 1974. Miljödepartementet ansvarar för konventionen inom Regeringskansliet.

har pekat 51 s.k. Ramsarområden.¹¹ De flesta av dessa var redan skyddade när de upptogs på Ramsarlistan. Sverige har haft ambitionen att utöka antalet Ramsarområden i landet vilket också har skett.

30.4.6 Konventionen om ursprungsbefolkningar och stamfolk i självstyrande länder (ILO Nr.169)

Konventionen syftar till att stärka ursprungsbefolkningars socio-ekonomiska och kulturella rättigheter. De anslutna länderna åtar sig att vidta åtgärder som syftar till att skydda ursprungsbefolkningars rättigheter och till att respektera deras integritet. I konventionen fastställs bl.a. att ursprungsbefolkningars rättigheter till naturresurser knutna till deras mark speciellt ska säkras. Detta inkluderar också rätt att delta i brukande, skötsel och bevarande av dessa resurser.

Sverige har ännu inte undertecknat och ratificerat konventionen. Ett skäl till detta är de åtgärder som måste vidtas för att klargöra frågan om samernas rättigheter till mark. Utredningen om ILO-konvention nr 169 gjorde bedömningen att för att Sverige ska uppfylla minimikraven om en starkt skyddad rätt till nyttjande och besittning av marken, så måste samerna få möjlighet att i förväg yttra sig över åtgärder, som kan innebära mer än ringa intrång i renskötselrätten och en rätt att få sådana åtgärder prövade av en opartisk instans med kunskaper om renskötseln och dess behov av mark.¹² Vidare måste den mark som samerna enligt konventionen har rättigheter till identifieras.

Av den anledningen tillsatte regeringen i januari 2002 en kommission med uppdrag att utreda omfattningen av den mark där renskötselrätt föreligger.¹³ Denna s.k. Gränsdragningskommission överlämnade sitt betänkande till regeringen i februari 2006.¹⁴

Därtill tillsatte regeringen i april 2003 en särskild utredare med uppdrag klarlägga grunderna för och omfattningen av samebysmedlemmars och markägares rätt till jakt och fiske inom lappmarkerna och renbetesfjällen (Jakt- och fiskerättsutredningen). Utredningen

¹¹ www.naturvardsverket.se (2006-08-28).

¹² SOU 1999:25.

¹³ Dir. 2002:7 och dir. 2004:141.

¹⁴ SOU 2006:14.

överlämnade sitt slutbetänkande till jordbruksministern i januari 2006.¹⁵

Jordbruksdepartementet har skickat såväl Gränsdragningskommissionens som Jakt- och fiskerättsutredningens betänkanden på remiss. Remisstiden går ut i november 2006.

30.4.7 Internationellt avtal om tropiskt timmer (ITTA)

ITTA är en handelsöverenskommelse från 1983 som syftar till att främja utveckling och handel med tropiskt timmer från uthålligt brukade skogar. I januari 2006 beslutades om ett nytt avtal som jämställer de traditionella handelsmotiven med uthålligt brukande av den tropiska skogen inklusive illegalitet och miljötjänster.

ITTO är en råvaruorganisation som samlar länder som producerar respektive konsumerar tropiskt timmer. Sverige deltar i ITTO:s två reguljära möten om året. Regeringen har i regleringsbrevet ålagt Skogsstyrelsen att sköta ITTA-processen. Skogsstyrelsen bemannar därför ITTO:s rådsmöten, ITTA-förhandlingarna i Genève samt dess EU-förberedelser i Bryssel.

Inom ramen för ITTO arbetar Sverige för att främja hållbart tropiskt skogsbruk och handel med dess produkter, öka organisationens samarbete med andra organisationer, effektivisera organisationen och öka deltagandet från det civila samhället.

30.4.8 Konvention för reglering av handeln med utrotningshotade vilda djur och växter (CITES)

Syftet med CITES är att skydda vissa utrotningshotade växt- och djurarter från överexploatering ur handelssynpunkt.¹⁶ Detta görs genom reglering av den internationella handeln via ett system av tillstånd för import och export. Ett stort antal av de arter som listas inom CITES lever i skogen.

Sverige omfattas av EU:s CITES-förordningar från 1997. EU:s implementering av CITES innebär att skydd av vilda djur och växter ska säkerställas genom kontroll av handeln med dem. Kontrollen bygger på utfärdande av intyg vid handel inom EU och genom tillstånd vid handel med tredje land.

¹⁵ SOU 2005:116.

¹⁶ *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Sverige ratificerade konventionen 1974.

30.5 Andra globala överenskommelser och processer¹⁷

30.5.1 Agenda 21

Agenda 21 är ett icke legalt bindande handlingsprogram för globalt samarbete kring uthållig utveckling som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992.

I Agenda 21:s elfte kapitel behandlas skogsfrågor. Där återfinns bl.a. fyra programområden. Det första området avser att stödja mångbrukstanken i alla typer av skogar. Det andra programområdet syftar till att förbättra skydd, uthålligt brukande och bevarande av alla typer av skogar genom rehabilitering och återbeskogning. Inom det tredje programområdet är inriktningen att främja ett effektivt nyttjande och värdering för att återställa det fulla värdet av skogens tjänster. Avslutningsvis finns ett fjärde programområde som gäller etablerande och förstärkande av planering, skogsuppskattning och systematisk övervakning.

30.5.2 Skogsprinciperna

Som redan har nämnts antogs de s.k. Skogsprinciperna vid FN:s konferens i Rio om miljö och utveckling 1992. De icke-bindande Skogsprinciperna kan sägas ha blivit resultatet av att man inte lyckades enas kring en skogskonvention. Principerna är övergripande till sin karaktär och tillämpbara på alla typer av skogar. De slår fast att skogsfrågor måste behandlas i ett holistiskt perspektiv.

Skogsprinciperna utgör tillsammans med kapitel 11 i Agenda 21 en grund för diskussionerna inom FN:s skogsforum (UNFF).

30.5.3 UNFF och "Det internationella arrangemanget för skog"

Som redan har nämnts tillskapades ett "internationellt arrangemang" för skog i oktober 2000. Detta består dels av FN:s skogsforum (UNFF), dels av en samarbetsgrupp för FN-organisationer och andra relevanta internationella och regionala organisationer (CPF).¹⁸ Syftet med arrangemanget är att stödja skötsel, bevarande

¹⁷ Även detta avsnitt bygger i huvudsak på uppgifter från den av Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien och Skogsstyrelsen gemensamt utgivna skriften *Internationella konventioner, avtal och processer med koppling till skog*, 2002.

¹⁸ Förkortningarna står för *United Nations Forum on Forest* respektive *Collaborative Partnership on Forest*.

och uthålligt utveckling av alla typer av skogar och att stärka långsiktiga politiska åtaganden i den riktningen.

Vid UNFF:s första session i juni 2001 (UNFF1) beslutades om ett flerårsprogram som sträckte sig fram till 2005 samt om en aktionsplan. Det allmänna diskussionsklimatet var kärvt och stora skogsländer upplevdes föga intresserade av att ens försöka nå kompromisser. Resultatet av detta blev att en betydande mängd viktiga frågor ska behandlas på varje session.

Skogsforumets andra session (UNFF2) hölls i New York i mars 2002. Infekterad stämning kring finansiering och motstånd från bl.a. Brasilien och USA i frågan om en skogskonvention bidrog till att en kompromiss aldrig kunde nås. UNFF har därefter fortsatt med ett möte per år.

Mötet år 2005 (UNFF5) slutade i sammanbrott då man inte kunde enas om en ministerdeklaration eller hur det internationella arrangemanget skulle gå vidare. Huvudförklaringen till detta var djupa motsättningar kring frågan om en global skogskonvention. Sessionens mest konkreta utfall var en överenskommelse om att hålla ett nytt möte år 2006.¹⁹

Vid UNFF6 kom man efter hårda förhandlingar fram till att ett frivilligt instrument skulle skapas och att ett arbetsprogram fram till 2015 ska tas fram vid UNFF7 år 2007. Denna utdragna process har gjort att vissa länder, även inom EU, anser att en lösning i stället bör sökas utanför UNFF:s ram.

Vad innebär UNFF för Sverige?

IPF/IFF:s förslag till åtgärder som bl.a. ligger till grund för UNFF:s arbete är allmänt hållna texter av kompromisskaraktär. När det gäller de stora frågorna om avskogning, uthålligt skogsbruk, förankrad skogspolitik, demokratiska beslutsprocesser m.m. har de inte haft någon nämnvärd betydelse för svenskt skogsbruk. På ett mer idémissigt plan kan dock den diskussion om hållbar utveckling m.m. som kom till uttryck vid FN:s Rio-konferens, i dess olika överenskommelser, och som bl.a. UNFF är en följd av, anses ha haft betydelse för utformningen av svensk skogs- och miljöpolitik.

¹⁹ Persson, Reidar, "Where is the United Nations Forum on Forests going?", *International Forestry Review*, Vol 7(4), 2005.

Inom UNFF har Sverige hävdat FN-perspektivet och betonat det olämpliga i att etablera parallella strukturer till FAO:s skogsavdelning. Sverige har även ifrågasatt sådana initiativ som har syftat till att bryta ut skogsfrågan från FN till förmån för överenskommelser mellan ”likasinnade länder”. Sverige har därvidlag sett förhandlingar utan de stora tropiska skogsländerna som ett sämre alternativ.

Skogsstyrelsen har sedan UNFF:s tillkomst kompletterat Näringsdepartementet som har haft begränsade möjligheter att bemanna förhandlingarna eftersom de ofta sker i flera olika arbetsgrupper. Vid UNFF-relaterade möten mellan sessionerna har Skogsstyrelsen på Näringsdepartementets uppdrag vid flera tillfällen ensamt representerat Sverige.

30.6 Regionala konventioner och processer

30.6.1 Konventionen för skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö – Bernkonventionen²⁰

Konventionen syftar till bevarandet av växt- och djurarter och deras livsmiljöer i Europa. Ett antal arter har upptagits på listor över speciellt skyddsvärda arter. De länder som har ratificerat konventionen åtar sig ett särskilt ansvar för att skydda dessa arter. I Sverige arbetar man efter den s.k. Röddlistan som uppdateras av Artdatabanken vart 5–7 år.

Bernkonventionen har legat till grund för EU:s art- och habitatdirektiv. Direktivet anses numera vara ”mer” bindande för EU:s medlemsstater än själva konventionen. En grundpelare i direktivet är att medlemsstaterna ska skydda områden i ett gemensamt nätverk; Natura 2000. I Sverige har nära 4 100 områden valts ut till Natura 2000-nätverket.²¹ Majoriteten av dessa har redan någon form av skydd.

²⁰ *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitat.*

²¹ www.naturvardsverket.se (2006-08-28).

30.6.2 Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar

Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar (MCPFE) är en pågående process för samarbete mellan drygt 40 europeiska länder.²² Inom ramen för MCPFE är syftet att föra diskussioner om gemensamma problem och möjligheter relaterade till skog och skogsbruk. Processen består av ett antal konferenser på minister-nivå och av mekanismer för uppföljning. Skogsstyrelsen bistår Näringsdepartementet vid alla typer av möten inom MCPFE-processen. Vid rena expertmöten representerar Skogsstyrelsen ensamt Sverige.

Vid den första MCPFE-konferensen i Strasbourg 1990 antogs en generell deklARATION och ett antal resolutioner rörande åtgärder. Bland dessa åtgärder kan nämnas ett europeiskt nätverk av permanenta provytor för övervakning av skogsekosystemen, bevarande av skogsgenetiska resurser samt ett europeiskt nätverk för forskning kring skogsekosystem.

Vid den andra ministerkonferensen i Helsingfors år 1993 lades särskild tyngdpunkt vid bevarande av biologisk mångfald och vid samarbete med länderna i Östeuropa. Resolutioner antogs med generella riktlinjer för uthålligt skogsbruk i Europa och för bevarande av biologisk mångfald i Europas skogar. Vidare antogs en resolution om strategier för en långsiktig anpassning av Europas skogar till klimatförändringar. Man kom även överens om en gemensam definition av uthålligt skogsbruk för europeiska förhållanden med följande lydelse: *”Med uthålligt skogsbruk menas förvaltning och nyttjande av skog och skogsmark på ett sådant sätt, och i en sådan takt att dess biologiska mångfald, produktivitet, förnyingskapacitet, vitalitet och förmåga att både nu och i framtiden fylla viktiga ekologiska, ekonomiska och sociala funktioner på lokal, nationell och global nivå bevaras, utan att andra ekosystem skadas.”*

Vid den tredje ministerkonferensen i Lissabon var ett mål att lyfta upp betydelsen av socio-ekonomiska aspekter på uthålligt skogsbruk på den politiska agendan. I april 2003 hölls den fjärde ministerkonferensen i Wien där en ministerdeklARATION och fem resolutioner antogs. Konferensen fokuserade på skyddet av den biologiska mångfalden, ökad kännedom om värdet av skogens olika produkter och tjänster och uppmuntran till marknadsföring av dessa produkter och tjänster. Vidare framhölls vikten av att förtydliga kulturvärdenas betydelse för skogen och skogsbruket.

²² *The Ministerial Conference for Protection of Forests in Europe.*

Även behovet av ökad förståelse och samarbete mellan skogssektorn och andra sektorer i samhället lyftes fram.

Nästa ministerkonferens inom MCPFE kommer troligen att hållas hösten 2007 i Warszawa. Inför det mötet har Sverige bl.a. tryckt på behovet av bättre kunskaper om ökad bioenergianvändning med skogen som resursbas. Dessutom har Sverige framhållit skogens sociala värden, bl.a. när det gäller skogens roll för folkhälsan.

MCPFE:s roll i förhållande till skogspolitiska överväganden på EU-nivå behandlas närmare i betänkandets kapitel 29.

30.6.3 Baltic 21

Baltic 21 bildades 1996 och är ett nätverk mellan stater, EU och organisationer som arbetar för att skapa en regional Agenda 21 för hållbar utveckling inom Östersjöregionen.²³ Arbetet syftar till att skapa förutsättningar för multilaterala projekt och att definiera lämpliga ämnesområden för nationella och internationella finansieringar.

För Sveriges del är arbetet inom Baltic 21 viktigt bl.a. av det skälet att det importerats betydande mängder virke från de baltiska länderna och från nordvästra Ryssland.

Skogsstyrelsen har på uppdrag av Näringsdepartementet haft en ledande roll inom det svensk-lettiska ordförandeskapet för skogssektorn. I uppdraget ingår att via projektverksamhet verka för en miljövänlig och hållbar utveckling av skogsbruket i Östersjöregionen. Under ordförandeskapet har Baltic 21:s skogssektor antagit ett handlingsprogram för perioden 2005-2008. Handlingsprogrammet identifierar prioriterade områden för samarbete.

Här kan det även nämnas att Skogsstyrelsen representerade Sverige i CSO8-NB8 under år 2005. Organet bildades 2003 och har i uppgift att identifiera prioriterade områden för nordiskt baltiskt samarbete inom skogsområdet. Dessa möten anordnas ofta i anslutning till Baltic 21 för att dra nytta av synergier mellan de två processerna.

²³ De i nätverket ingående staterna (Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Island, Lettland, Litauen, Norge, Polen, Ryssland och Sverige) bildar det mellanstatliga samarbetsorganet *Council of the Baltic Sea States* (CBSS).

30.6.4 Barentssamarbetet

Barentsrådet bildades 1993 i syfte att främja det regionala samarbetet i de nordligaste delarna av Sverige, Norge, Finland och nordvästra Ryssland.

Hösten 1999 arrangerade Barentsrådet ett stort internationellt expertmöte på temat Uthålligt skogsbruk i Barentsregionen. Mötet och dess rapport bidrog till att skogsfrågorna kunde lyftas in i EU:s handlingsplan för den s.k. Nordliga Dimensionen (de norra delarna av EU).

Våren 2000 tillsatte Barentsrådet en skoglig arbetsgrupp (*Forest Sector Task Force*) bestående av skogs- och miljöexperter. Denna grupp hade bl.a. som uppgift att utarbeta förslag till fortsatt samarbete kring skogsfrågor i Barentsområdet. Skogsstyrelsen representerar Sverige i arbetsgruppen, i vilkens uppdrag bl.a. genomförandet av EU:s handlingsplan för den s.k. Nordliga Dimensionen ingår. I detta arbete är utveckling av modellskogskonceptet ett centralt inslag, och Sverige deltar med Vilhelmina Model Forest vars syfte är att finna lösningar för att integrera same- och skogsägarintressen.

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har Sverige, beroende på begränsade resurser, emellertid hållit en låg profil i samarbetet under de senaste åren. Skogsstyrelsen deltar med en representant i arbetsgruppen.

30.6.5 Norden – Nordiska ministerrådet

Det nordiska samarbetet sker under Nordiska Ministerrådets (NMR) gemensamma ministerråd för fiskeri, jordbruk, livsmedel och skogsbruk. Ett av Nordiska Ministerrådets äldsta organ är Nordiska skogsbrukets frö och plantråd. Sverige har haft ordförandeskap samt ansvarat för sekretariatsfunktion för detta organ under perioden 2003–2006.

Skogsstyrelsen representerar Sverige i SamNordisk Skogforskning (SNS). SNS är ett samarbetsorgan som finansieras av nordiska medel via Nordiska Ministerrådet vars överordnade målsättning är att främja forskning om skogens olika funktioner i ett hållbart skogbruk, samt att ge råd till Nordiska Ministerrådet i frågor angående skog och skogsforskning. Skogsstyrelsen har under senare år även deltagit i ett par större projekt inom ramen för

Nordiska Ministerrådets handlingsprogram, som exempelvis ett på temat "Naturvård i skogen" och ett som handlade om lokalt deltagande.

30.7 Skogsstyrelsens internationella arbete²⁴

Som redan har framgått ovan representerar Skogsstyrelsen de svenska intressena i flera internationella skogliga sammanhang. Av myndighetens instruktion framgår det bl.a. att Skogsstyrelsen ska verka för aktivt svenskt deltagande i internationellt skogssamarbete och medverka i internationell rapportering.²⁵

I Skogsstyrelsens senaste regleringsbrev anges det att Skogsstyrelsen inom sitt ansvarsområde och i samverkan med Regeringskansliet ska ansvara för bevakning i EU-arbetet och övrigt internationellt arbete.²⁶ Under rubriken uppdrag i regleringsbrevet slås det fast att Skogsstyrelsen under ska 2006 representera Sverige i det all-europeiska skogssamarbetet (MCPFE), skogssektorn inom Baltic 21 och Barentssamarbetet, samt arbetet i *Food and Agricultural Organization of the United Nations* (FAO) och *Economic Commission for Europe* (ECE). Vidare ska Skogsstyrelsen bistå Regeringskansliet, inklusive representera Sverige på relevanta möten, i arbetet med råvaruavtalet för tropiskt timmer *International Tropical Timber Organisation* (ITTO). Därutöver har Skogsstyrelsen som uppgift att aktivt bidra till Sveriges politik för global utveckling (se vidare kapitel 31 i detta betänkande).

Några ytterligare institutioner och processer som Skogsstyrelsen deltar eller bevakar och som inte redan har nämnts ovan är:

- *FAO:s Committee on Forestry (COFO)*. Arbetet i den svenska FAO-kommittén hanteras också av Skogsstyrelsen. Myndigheten anser att FAO är det mest lämpade normativa organet för skog och därför hanteras deras verksamhet kring definitioner med stort intresse från myndighetens sida. Detta bl.a. mot bakgrund av att myndigheten normalt blir rapporteringsansvarig för de uppgifter som efterfrågas.

²⁴ Redovisningen bygger delvis på en promemoria upprättad vid Skogsstyrelsen och daterad 2006-03-03.

²⁵ SFS 2005:1160.

²⁶ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, 2005-12-20.

- ENA-FLEG (*Europe and North Asia Forest Law Enforcement and Governance*). Är en process som drivs av Världsbanken. Ett ministermöte ägde rum i St. Petersburg i november 2005. Skogsstyrelsen ingår i den internationella styrgruppen för uppföljning av den ministerdeklaration och den handlingsplan som beslutades i St. Petersburg.
- EUFORGEN – Är en process som är ett resultat av MCPFE:s ministerdeklarationer. Den samordnar skogligt genbevarande.

30.8 Politik för globalt utvecklingssamarbete (PGU)

Flera av de ovan nämnda internationella processerna har handlingsplaner som innehåller biståndskomponenter. Inom ramen för Sveriges politik för globalt utvecklingssamarbete bistår Skogsstyrelsen Sida i både rådgivar- och utförandefunktioner. PGU behandlas närmare i kapitel 31 i detta betänkande.

30.9 Nationellt samarbete med internationella frågor

I detta betänkandes kapitel 29 om EU och skogen redovisades att Näringsdepartementet i rapporten ”Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige” angav nationellt samarbete för arbete i EU och med internationella frågor bland viktiga åtgärder för global konkurrenskraft och hållbar utveckling.²⁷ Vidare förordades en utvidgning av de samråd som finns mellan företrädare för skogs- och träindustrin, skogsägarna och fackföreningsrörelsen till att omfatta fler av skogs- och träindustrins internationella frågor.

I strategirapporten identifierades även behovet av att pröva tillsättandet av en erfaren internationell rådgivare, eller liknande, med ansvar för skogssektorn (här avses skogsbruk och skogs- och träindustri).

²⁷ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige*, december 2005.

31 Skog och global utvecklingspolitik

31.1 Direktiven

Skogsutredningen ska beakta riksdagens beslut om Sveriges politik för global utveckling.

31.2 Sveriges politik för global utveckling och bistånd

I december 2003 fattade riksdagen beslut om en svensk politik för global utveckling baserad på regeringens förslag i propositionen Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.¹ En av grunderna i politiken är att alla politikområden har ett gemensamt övergripande mål att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling.

En annan grund för riksdagens beslut var FN:s s.k. Millenniedeclaration från september år 2000. I denna slås det bl.a. fast att undertecknarna ska intensifiera sina kollektiva ansträngningar för hushållning, skydd och hållbar utveckling av alla typer av skogar. Vidare åtog sig undertecknarna att verka för fullständig implementering av konventionen om biologisk mångfald.

I den proposition som låg till grund för riksdagsbeslutet framhöll regeringen att ett hållbart nyttjande av miljö och naturresurser är en av förutsättningarna för en långsiktigt framgångsrik global utveckling. Regeringen konstaterade att fattigdom uppstår och vidmakthålls när miljöförstöring undergräver människors försörjningsmöjligheter och hälsa. Landsbygdens fattiga drabbas särskilt hårt när ekosystemen utarmas genom exempelvis skogsskövling. En av de största utmaningarna i strävan att uppnå en hållbar global utveckling anges därför vara att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och negativ påverkan på miljö, naturresurser och människors hälsa.

¹ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3.

Sveriges politik för global utveckling innebär också att miljömässig hållbarhet bör beaktas i tillväxt- och utvecklingsstrategier, såväl nationellt som internationellt. Vidare bör svenskt näringsliv stimuleras att utveckla produkter och tjänster som kan bidra till ett ökat utbud av sådana globala nyttigheter som är centrala för fattigdomsbekämpning.

Noterbart i sammanhanget är att den kommitté som hade utarbetat underlaget till regeringens proposition (GLOBKOM) hade föreslagit att de svenska satsningarna inledningsvis skulle koncentreras till ett urval av globala nyttigheter däribland en hållbar hantering av världens klimat och skogar.²

31.3 Regeringens skrivelser om politik för global utveckling

Regeringen redovisar årligen sina åtgärder inom ramen för den globala utvecklingspolitiken i en skrivelse till Riksdagen. I den skrivelse som kom 2005 betonades ånyo att hållbart nyttjande av naturresurser och omsorg om miljön är centrala förutsättningar för global utveckling.³ Av skrivelsen framgick det också att Sverige internationellt har valt att fokusera på urban utveckling.

31.3.1 Klimat- och energipolitik

Regeringen konstaterade att de fattigaste länderna och de fattigaste människorna drabbas hårdast av klimatförändringarnas effekter. Ett mål för de svenska insatserna på detta område är, enligt regeringen, därför att vara pådrivande internationellt när det gäller att miljöanpassa och effektivisera energisystemen och att vara ett föregångsland i det globala klimatarbetet. Vidare angavs Sverige ge hög prioritet åt att genomföra sina internationella åtaganden och att nå det nationella målet om minskning av växthusgaserna med fyra procent till 2008-2012. Därutöver verkar Sverige för att det europeiska utsläppshandelssystemet och Kyotoprotokollets flexibla mekanismer utvecklas och används på ett sätt som främjar hållbar utveckling i utvecklingsländerna.

² SOU 2001:96.

³ Skr. 2004/05:161.

Ett annat mål är, enligt regeringen, att bidra till kapacitetsuppbyggnad i utvecklingsländer för att främja klimathänsyn i nationella beslutsprocesser, väl fungerande energimarknader, deltagande i de internationella institutionerna och utveckling av alternativa energikällor.

31.3.2 Biologisk mångfald

I skrivelsen konstaterar regeringen att av världens cirka 1,3 miljarder extremt fattiga människor som bor på landsbygden och längs kusterna, i mycket stor omfattning är beroende av den lokala biologiska mångfalden och ekosystemens tjänster. Av skrivelsen framgår det också att ett mål för de svenska insatserna är att bidra till utvecklingsländernas kapacitet att skydda den biologiska mångfalden och att hållbart nyttja naturresurser.

I den skrivelse om politiken för global utveckling som regeringen överlämnade till riksdagen våren 2006⁴ konstaterades det bl.a. att den svenska strategin för hållbar utveckling har reviderats och överlämnats till riksdagen i mars 2006.⁵ Det anges vidare att ett globalt perspektiv är integrerat i relevanta delar av den strategin.

När det gäller målet om en omställning till ett hållbart samhälle konstaterade regeringen att Sverige arbetar för att internationellt förbättra skogsförvaltningen i syfte att minska olaglig avverkning och handel med olagligt avverkat virke. Samarbetet med andra länder sker bl.a. inom det europeisk-asiatiska skogssamarbetet⁶ och genom partnerskapsavtal med stora virkesproducenter som exporterar till EU.

Vidare konstaterades det att Sverige inom FAO har verkat för att en resolution om att fortsätta det internationella skogssamarbetet med FN:s skogsforum och det internationella partnerskapet för skog till 2015 (se vidare kapitel 30 i detta betänkande).

I skrivelsen angav regeringen vidare att Sverige verkar för att utvecklingsländer ska kunna konkurrera på lika villkor, ha möjlighet att utnyttja komparativa fördelar och skapa miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling och sysselsättning på landsbygden och inom de areella näringarna. Regeringen konstaterade också att landsbygdsutveckling i fattiga länder prioriteras

⁴ Skr. 2005/06:204.

⁵ Skr. 2005/06:126.

⁶ *Europe and North Asia Forest Law Enforcement, Governance and Trade*, ENA-FLEGT.

högt och den arbetar bl.a. för att den utvecklingspolitiska vikten av ett miljömässigt hållbart skogsbruk ska framhållas.

Under rubriken ”inriktning på det framtida arbetet” konstaterade regeringen att ytterligare kunskaper behövs när det gäller sambandet mellan klimat, energi och utveckling. Det handlar om energiförsörjning i fattigare länder på kort och lång sikt, om hälso- påverkan av klimatförändringarna, liksom om effekter av dessa på bl.a. jord- och skogsbruk.

31.4 Miljömålspropositionen och den globala utvecklingspolitiken

Även i regeringens miljömålsproposition från 2005 konstaterades det att många globala miljöhot drabbar de fattigaste människorna hårdast.⁷ Regeringen betonade att miljöpolitiken därför är en viktig del av politiken för en rättvis hållbar global utveckling. De sakfrågor som regeringen ämnar prioritera inom det fattigdomsrelaterade miljöarbetet under de kommande åren är klimat, biologisk mångfald och kemikalier.

Mot den bakgrunden angav regeringen att klimatsamarbete är en viktig del i det svenska utvecklingssamarbetet. Bidrag till förnyelsebar energi är, enligt regeringen därför en central åtgärd både för klimatmålet och för att uppnå flera andra biståndsmål.

31.5 Sidas skogligt inriktade biståndsbete

Det svenska biståndsorganet Sida verkar för ett mer uthålligt nyttjande av världens skogsresurser så att skogens potential att kunna bidra till en reducering av fattigdomen i världen kan tas till vara samtidigt som de avgörande miljövärdena kan bibehållas och utvecklas. Utvecklingen av ett hållbart skogsbruk ingår ofta som en del i breda biståndsinsatser där skogsbruket ses som en del i utvecklingen av landsbygd och regioner.

År 1999 tog Sida fram ett policydokument om hållbart skogsbruk.⁸ Detta har emellertid inte reviderats sedan dess och är därför inte aktuellt i alla avseenden. På Sidas hemsida kan man dock läsa att över 90 % av de människor som lever i extrem fattigdom är

⁷ Prop. 2004/05:150.

⁸ Sida, Avdelningen för naturresurser och miljö, *Hållbart skogsbruk – Sammanfattning av Sidas erfarenheter och prioriteringar inom skogssektorn*, maj 1999.

beroende av skogen för sin överlevnad.⁹ Sida konstaterar att skogarnas betydelse för lokala, regionala och globala miljövärden knappast kan överskattas och att skogsresursernas roll för ekonomisk utveckling har mycket stor potential. Att motverka skogsförstöring är mot den bakgrunden en viktig uppgift för Sida. Sida anser att skogsresurserna genom ett långsiktigt och uthålligt brukande kan bidra till ekonomisk utveckling och att detta kan ske i kombination med att miljövärden kan bibehållas och utvecklas.

Sida framhåller att utvecklingen av hållbart skogsbruk förutsätter samverkan mellan många olika typer av aktörer på olika nivåer eftersom de internationella utmaningarna för skogssektorn oftast handlar om komplexa samband mellan sociala, ekonomiska och tekniska frågor.

Med tanke på Sveriges internationella ställning som skogsnation anser Sida att det finns svensk erfarenhet och kompetens som efter anpassning till andra länder, bör kunna komma till användning inom biståndsarbetet. I enlighet med den svenska politiken för global utveckling finns det, enligt Sida, därför förutsättningar för andra myndigheter och institutioner, enskilda organisationer och företag att involveras mera strukturerat och aktivt i detta arbete. Sida vill studera hur en sådan breddning kan göras så att den svenska kompetensen kring internationella skogsfrågor kan stärkas på sikt.

31.6 Skogsstyrelsens biståndsarbete

31.6.1 Myndighetens instruktion

Skogsstyrelsen ska enligt sin instruktion särskilt verka för aktivt svenskt deltagande i internationellt skogssamarbete och medverka i internationell rapportering.¹⁰ Vidare ska myndigheten i den utsträckning tillgång på medel och personal medger hjälpa andra myndigheter att planera och utföra åtgärder inom Skogsstyrelsens verksamhets- och kompetensområden. I instruktionen sägs inget om att Skogsstyrelsen ska bedriva biståndsarbete.

⁹ www.sida.se

¹⁰ SFS 2005:1160.

31.6.2 Regleringsbrevet

Under rubriken Övriga myndighetsuppgifter i regleringsbrevet anges som mål bl.a. att Skogsstyrelsen inom sitt ansvarsområde och i samverkan med Regeringskansliet ska ansvara för bevakning i EU-arbetet och övrigt internationellt arbete. Verksamheten ska bl.a. styras av de övergripande målen för Sveriges politik för global utveckling samt bidra till en rättvis och hållbar utveckling.¹¹ Vidare framgår det av regleringsbrevet att Skogsstyrelsen inför regeringens skrivelse till riksdagen 2007 om politiken för global utveckling senast den 31 december 2006 ska rapportera om verksamhet inom ramen för den samlade politiken för global utveckling. Motsvarande skrivning fanns även i regleringsbrevet för år 2005.

Under rubriken Uppdrag anges att Skogsstyrelsen aktivt ska bidra till Sveriges politik för global utveckling främst genom ett ökat samarbete med Sida och internationella organisationer som till exempel FAO. Något motsvarande uppdrag fanns inte i regleringsbrevet för år 2005.

31.6.3 Årsredovisningen för år 2005

Skogsstyrelsens internationella uppdragsverksamhet innefattar främst Sida-finansierade biståndsprojekt i bl.a. Ryssland och andra forna sovjetrepubliker.¹² Av myndighetens årsredovisning framgår det att verksamheten främst avser stöd till reformering av dessa länders skogslagstiftning och skogspolitik samt introduktion av ett mer uthålligt och miljövänligt skogsbruk.

Den internationella uppdragsverksamheten anges vara under uppbyggnad och under år 2005 åtgick endast ca 0,3 % av myndighetens tjänstgöringsdagar och 0,7 % av omsättningen till detta. Ambitionen är, enligt myndigheten, dock att verksamheten i Ryssland och Ukraina kommer att vidareutvecklas, tillsammans med nya insatser riktade mot främst Armenien, Vitryssland och Balkanregionen.

¹¹ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, 2005-12-20.

¹² Skogsstyrelsen, *Skogsstyrelsens årsredovisning 2005*, 2006-02-20.

31.6.4 Mer internationellt arbetet

Skogsstyrelsen har tidigare inte upplevt något tryck från regering, departement och andra myndigheter för ett starkare engagemang i PGU-arbetet. Myndigheten framhåller att de insatser man gjort på detta område därför huvudsakligen har härletts ur egna initiativ och förslag till samarbete med andra myndigheter.

Att Skogsstyrelsen i regleringsbrevet för år 2006 för första gången har fått i uppgift att aktivt delta och medverka i utvecklandet av politiken för global utveckling (PGU) har emellertid bidragit till att myndigheten har förstärkt sina resurser för internationellt arbete. Skogsstyrelsens ledning har också uttryckt prioritet för ett ökat internationellt engagemang. Sammantaget innebär detta att myndigheten anser sig vara relativt väl rustad för ökade insatser på PGU-området.

Skogsstyrelsen noterar dock att skogsfrågor och skogsmarkens utnyttjande lågt prioriterat område inom PGU. Myndigheten anser att dessa frågor bör ges större tyngd bl.a. då medvetandet ökar om skogens roll i den globala energiomställningen, i klimatsammanhang och inom miljöpolitiken. Avskogningens betydelse för ökad fattigdom och miljöförstörning anser myndigheten också vara underskattat i nuvarande PGU-arbete.

32 Avvägningar i andra länder

32.1 Direktiven

Enligt direktiven till Skogsutredningen ska utredaren som en jämförelse visa hur några länder med liknande förutsättningar som Sverige har hanterat avvägningen mellan olika intressen i skogspolitiken.

32.2 Regeringens skrivelse

I skrivelsen om skogspolitiken skrev regeringen att även om drygt tre fjärdedelar av skogen i Sverige är privatägd i dag har folkets engagemang i skogsvården gett den karaktären av en nationell tillgång. Detta faktum återspeglas, enligt regeringen, bl.a. i allemansrätten, en bred rättighet för folket att vistas i skogen som saknas i många andra länder. Regeringen skrev vidare att i många andra länder är staten den dominerande skogsägaren. Genom att äga skog kan staten bedriva sin skogspolitik utan lagstiftning i den mening vi i Sverige tillämpar sådan, menar regeringen.

Också inom EU finns stora skillnader avseende t.ex. skogens roll i samhället, utvecklingen av skogsnäringen samt de olika ländernas politik, skrev regeringen. Med Sveriges, Finlands och Österrikes inträde i unionen fördubblades skogsmarksarealen i EU och Sverige är tillsammans med Finland de största nettoexportörerna av skogsprodukter inom EU. Detta innebär att också synen på skog som råvaruresurs inom dessa länder skiljer sig från majoriteten av länder inom unionen, skrev regeringen, och pekade vidare på att även inom de dåvarande kandidatländerna finns betydande olikheter på skogsområdet.

32.3 Avvägningar i andra länder

Som svar på en förfrågan från Skogsutredningen har underlag om de skogspolitiska avvägningarna inkommit från de svenska ambassaderna i bl.a. Danmark, Frankrike, Kanada, Nya Zeeland, Polen, Schweiz, Tyskland och Österrike. Nedan följer en sammanställning av de inkomna svaren. Utredningen har gjort två studieresor utomlands, till Finland och till Kanada.

Danmark

Den danska skogslagen (*skovloven*) har som syfte att bevara de danska skogarna, förbättra skogsbrukets kvalitet och produktivitet samt att medverka till att den totala skogsarealen ökar. Lagen reviderades 2004, bl.a. genom att nya regler infördes för att skydda särskilt värdefull skog och att skogsägare gavs friare ramar för hur skogen brukas.

Den danska skogspolitiken sammanfattas i det nationella skogsprogrammet. Politikområdet förvaltas av *Skov- og Naturstyrelsen* som är en myndighet inom Miljöministeriet.

Det nationella skogsprogrammet har fem överordnade mål:

1. Natur och miljö – ska uppnås genom att mer naturnära skogsbruk främjas.
2. Ekonomi. Det kommersiella skogsbruket ska ges mer hållbara ramar, bl.a. genom friare ramar för skogsbruket och insatser för att öka avsättningen av skogens produkter utöver virke. Programmet lyfter också fram möjligheterna att ekonomiskt premiera skogens koldioxidbindande effekt.
3. Sociala hänsyn. Skogen ses som en välfärdsfaktor, befolkningens möjligheter till friluftsliv och naturupplevelser säkras.
4. Kunskap. Insatser för ökad kunskap och kännedom om skogen.
5. Den internationella dimensionen. Hållbart skogsbruk ska främjas även globalt, regionalt (EU/Europa), nordiskt och i Östersjöområdet.

För de 25 % av skogen som är statsägd gäller särskilt höga ambitioner för skogsbrukets hänsyn till djur- och växtliv, kulturvärden samt landskapets skönhet.

Estland

Det estniska parlamentet antog 1997 *Estonian Forest Policy* som slår fast att den estniska skogen har ett stort ekologiskt värde och ska skyddas i enlighet med de internationella konventioner och resolutioner som Estland har undertecknat. Samtidigt betonas den ekonomiska och sociala potential som den estniska skogen har. Användningen av denna potential ska dock inte ske på bekostnad av ekologiska värden. En grundläggande princip är att skogsanvändningen i dag inte ska reducera storleken och bredden på skogens olika värden för framtida generationer.

Två övergripande målsättningar för den estniska skogspolitiken har formulerats:

1. Uthålligt brukande av skog
2. Effektivitet i skogsbruket.

Parlamentet antog dessutom en långsiktig utvecklingsplan för skogsbruk 2002. Man anser att lagstiftningen väl definierar förhållandena mellan de olika skogsintressena så man sätter stor tilltro till lagen som verktyg för att uppnå en balans mellan dessa intressen. De myndigheter som utövar tillsyn av de skogliga lagarna sorterar under miljöministeriet och samarbetar bl.a. med den lokala polisen och skattekontoren.

Frankrike

Fransk skogspolitik kan sammanfattas i fyra övergripande mål:

- Bruka skogen och öka antalet arbetstillfällen.
- Skapa en hållbar skogsnäring. Här spelar EU:s landsbygdsutvecklingsprogram en viktig roll, liksom intäkter som härrör från statligt/kommunalt ägd skog.
- Utveckla produktionen av biomassa, bl.a. övervägs en moms-sänkning för produktion av biomassa.
- Vara aktiv på den internationella arenan, t.ex. genom att ta aktiv del i europeiska satsningar på trä- och biomassaindustrin.

I Frankrike finns ingen motsvarighet till den svenska allemansrätten. Statligt och kommunalt ägda skogar är tillgängliga för

allmänheten. Privata skogsägare har rätt att förbjuda tillträde men som regel görs det inte eftersom det då krävs att skogsägaren hägnar in skogen, vilket blir kostsamt. I Frankrike finns cirka 1 300 000 jägare. Jakten är statligt reglerad men ersättning för jakten betalas som regel till markägaren.

Kanada

I Kanada har provinserna full bestämmanderätt över frågor som rör förbättringar, bevarande och hantering av skogsresurserna. På federal nivå regleras frågor som berör den nationella ekonomin, internationell handel, forskning och utveckling, nationalparker samt frågor som rör ursprungsbefolkningars rättigheter. Av den kanadensiska skogen ägs 94 % av staten.

Kanada har en *National Forest Strategy*, ett konsensusdokument upprättat av en brett sammansatt grupp organisationer inom den kanadensiska skogssektorn. I strategin identifieras vilka åtgärder som behövs för att uppnå en hållbar utveckling i skogssektorn. Skogsstrategin behandlar bl.a. ekonomiska, sociala, kulturella och institutionella intressen och några av de viktigaste delarna är

- biologisk mångfald,
- hållbara skogssamhällen,
- diversifierad skogsindustri,
- forskning och utveckling,
- ursprungsbefolkningens rättigheter och deltagande i skogsfrågor,
- privat skogsägande och dess ansvar för hållbar utveckling,
- utarbeta en databas för skogsrelaterad statistik och information och
- allmänhetens engagerande i stadsnära skogsområden.

Nya Zeeland

Den nyzeeländska modellen skiljer sig från den avreglerade svenska modellen med "frihet under ansvar". Virkesproduktion och miljö hanteras var för sig inom olika geografiska områden och är tydligt reglerade.

Balansen mellan miljö och produktion regleras i 1992 års *New Zealand Forest Accord*. Detta dokument definierar bl.a. vilka

områden som inte är lämpliga för skogsplantage, samt framhåller vikten av att såväl bevara den nyzeeländska naturen som att utnyttja de kommersiella möjligheter som finns inom den skogliga sektorn.

I Nya Zeeland regleras skötseln och nyttjandet av skogarna av olika lagar beroende på ägoform. Den naturliga skogen, som utgör 6,1 miljoner ha av landytan, ägs till 77 % av *Crown Forestry* som sorterar under *Ministry of Agriculture and Forestry*. *Crown Forestry's* ansvar regleras i huvudsak av *Land Act 1948* och *Crown Forest Assets Act 1989*. De 23 % av den naturliga skogen som är i privat ägo måste skötas i enlighet med *The Forest Act 1949* som bl.a. innebär att skogen måste hanteras på ett hållbart sätt och att särskilda licenser krävs för hanteringen.

Den planterade skogen, drygt 1,8 miljoner ha, är till 66 % privat-ägd.

Allmänhetens tillgång till skogen tillgodoses i första hand av nationalparker och naturreservat som tillsammans täcker en tredjedel av landets yta. Här ligger tyngdpunkten på miljöaspekter samt allmänhetens tillgång till dessa områden. Avvägningen mellan dessa intressen inom parken avgörs av varje enskild nationalpark.

Polen

Den lag som reglerar den polska skogsnäringen och dess miljöskydd är "Lagen om skogar" från 1991. Det lagstiftande ansvaret ligger hos Miljöministeriet.

De nu gällande dokumenten för styrningen av skogen är Statens skogspolitik från 1997 och Nationellt skogsprogram från 2005. Dessa dokument beskriver det primära målet för skogspolitiken och avvägningarna inom den skogliga verksamheten. Införandet av dessa akter innebar att den tidigare råvaruorienterade modellen ersattes med en s.k. multifunktionsmodell där målet är att främja och upprätthålla skogens multifunktionalitet.

Skogens funktioner preciseras enligt nedan:

- ekologiska funktioner (skyddande)
- produktionsfunktioner (näringsliv)
- samhällsfunktionen, som framförallt utformar fördelaktiga hälso- och rekreationsförutsättningar för samhället.

Den polska marknadssituationen karakteriseras av monopol, större efterfrågan än utbud och dominans av barrträdsvirke. Det statligt ägda företaget PGL är den största leverantören av virke. Såväl virkestillgång som efterfrågan skulle kunna motivera större leveranser men som ett led i multifunktionsmodellen sätter Miljöministeriet varje år en kvot som reglerar uttaget av virke.

Det finns en stark önskan från marknaden att öka avverkningen men en generell uppfattning är att endast staten kan verka för att de olika skogsfunktionerna inte spelar ut varandra. För att garantera en balans mellan näringslivsintressen och ekologiska intressen låter man största delen av skogen falla under det statliga PGL:s verksamhet och fastlägger en årlig avverkningskvot. En privatisering av skogsnäringen anses främst av ekologer ha en negativ effekt på den multifunktionella modellen.

Schweiz

Schweiz är ett tätbefolkat land som dessutom tar emot ett stort antal turister varje år. Skogen spelar därför en viktig roll för landskapsvård och turism. I branta områden har skogen dessutom en viktig funktion som skydd mot laviner och sten- och jordskred.

Schweiz har en skogslag från 1991. Lagen syftar till att slå vakt om skogsarealerna, skydda skogen som livsmiljö, se till att skogen kan fylla olika funktioner samt att främja skogsnäringen.

När det gäller det ekonomiska nyttjandet av skogen så är en hållbarhetsprincip vägledande. På federal nivå finns ett skogsprogram vars ledstjärna är att vidmakthålla stabila skogar som ska erbjuda olika former av skydd. Programmet ska dessutom främja biologisk mångfald men också effektivt skogsbruk.

Tyskland

I Tyskland avgörs skogspolitiken huvudsakligen på delstatsnivå. På federal nivå finns ramlagar om skog- och jaktverksamhet. Dessa lagar utgår från att skogarna har brukar-, skydds- och rekreationsvärden. Det åligger förbundsländerna att själva mer ingående reglera specifika områden. Skogspolitiken sorterar under ministeriet för jordbruk och konsumentskydd.

Charta fur Holz, ett politiskt ramdokument om skog, presenterades i september 2005. Dokumentet är ett initiativ för tysk skogs- och virkesnäring och innebär att man vill öka skogsavverkningen med motiveringen att virke är en förnyelsebar råvara med mångsidiga användningsmöjligheter och att virke har många ekologiska fördelar.

Österrike

I Österrike reviderades skogspolitiken 2002, med fokus på hållbar utveckling. Ledstjärnan i reformarbetet har varit hållbar utveckling baserat på ekonomisk, ekologisk och social utveckling samt balansen mellan produktion och naturskydd. Dessutom har byråkratin förknippad med avverkning minskat.

Österrike eftersträvar att nå de sex målen för hållbart skogsbruk som sattes upp på europeisk nivå 1993. Dessa omfattar skogen som ekologisk resurs, hälsa och vitalitet i skogens ekosystem, utvecklad skogsproduktion, biologisk mångfald, skogsskydd, skogens socioekonomiska funktioner.

År 2002 togs ett politiskt initiativ till en skogsdialog i syfte att upprätta ett nationellt skogsprogram. I dialogen deltar representanter för ett åttiotal olika aktörer såsom offentliga institutioner, intresseorganisationer och andra typer av organisationer (NGO:s). Syftet med dialogen är att utforma konkreta och operationella strategier och riktlinjer på skogsområdet samtidigt som hänsyn tas till nyttjande- och äganderätter. Strävan i programmet är att konkretisera de sex mål som nämns ovan.

Den tidigare lagstiftningen hade som målsättning att förhindra minskande skogsarealer. Skogen har också stor betydelse för att skydda mot exempelvis laviner och översvämningar vilket innebär att lagstiftningen på detta område varit väldigt stark.

Cirka 80 % av den Österrikiska skogen tillhör privata skogsägare.

33 Skog och regional utvecklingspolitik

33.1 Direktiven

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

33.2 Den regionala utvecklingspolitiken – en översikt

Den regionala utvecklingspolitiken bygger på ett riksdagsbeslut från hösten 2001.¹ Det övergripande målet för politikområdet är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

Den regionala utvecklingspolitiken har förändrats från att i första hand ha omfattat regionalpolitiskt prioriterade områden till att omfatta hela landet. Vidare har regionalpolitiken påverkats av EG:s struktur- och regionalpolitik, liksom av den ökade betoningen på hållbar tillväxt och långsiktighet. En annan egenskap hos den regionala utvecklingspolitiken är att den omfattar åtgärder inom i princip samtliga politikområden. Politikområdena inom de areella näringarna, däribland skogspolitiken, tillhör därvidlag de mer betydelsefulla.

Sammantaget kan den regionala utvecklingspolitiken sägas följa två huvudlinjer. Den ena innebär att kapaciteten och förmågan hos andra berörda politikområden förbättras så att dessa kan stödja den regionala utvecklingspolitikens mål. För det andra innefattar politiken ett stort antal strategiska insatser av två kategorier. Dels riktade insatser till vissa geografiska områden med särskilda behov, dels tematiska insatser bl.a. med syfte att främja utvecklingen av

¹ Prop. 2001/02:4, bet. NU4.

innovationssystem och kluster samt att stimulera ett ökat entreprenörskap i alla delar av landet.²

För 2006 har riksdagen anvisat drygt 3,3 miljarder kronor för regional utveckling.³ En stor del av insatserna inom utgiftsområdet genomförs inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen och EG:s strukturfondsprogram. I budgetpropositionen för år 2006 presenterade regeringen också ett utvecklingsarbete med att ta fram en nationell strategi för hållbar regional utveckling. Syftet var att tydliggöra regeringens mål och prioriteringar för den regionala utvecklingspolitiken.

33.2.1 Regionala utvecklingsprogram

Det regionala utvecklingsansvar som ligger hos länsstyrelser, självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan omfattar bl.a. uppgiften att ta fram en strategi för regionens långsiktiga hållbara utveckling, ett s.k. *regionalt utvecklingsprogram*. Programmet ska visa vilka åtgärder som är viktigast för att öka tillväxten, sysselsättningen och den inomregionala balansen. Det regionala utvecklingsprogrammet fungerar sedan som ett paraply för andra utvecklingsarbeten, såsom arbetet med regionala tillväxtprogram, strukturfondsprogram, länsplaner för infrastrukturområdet och program inom miljöområdet.

33.3 EU:s strukturfonder

EU:s strukturfonder är viktiga instrument inom den regionala utvecklingspolitiken. Målet för EU:s strukturfonder är att förstärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan medlemsländerna och att motverka stora regionala och sociala skillnader mellan länderna.

Sverige får totalt cirka 19 miljarder kronor från EU:s strukturfonder under innevarande programperiod (2000–2006). Tillsammans med offentlig och privat medfinansiering växlas dessa medel upp till cirka 60 miljarder kronor. Medlen går bl.a. till insatser för regional utveckling, till jordbruket och till vissa arbetsmark-

² SOU 2006:3.

³ www.regeringen.se

nadspolitiska åtgärder. Det är främst små och medelstora företag som kommer i åtnjutande av dessa medel.

I juni 2006 presenterade regeringen en nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning för perioden 2007–2013. Strategin vidareutvecklar samordningen mellan den regionala utvecklingspolitiken, arbetsmarknadspolitiken och den europeiska sammanhållningspolitiken.⁴

33.4 Landsbygdspolitiken och den regionala utvecklingen

Landsbygdsutveckling är en väsentlig del i den regionala utvecklingspolitiken. Målet för landsbygdspolitiken är en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. I propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* konstaterade regeringen att jordbruket, skogsbruket, fisket och rennäringen samt de kollektiva nyttigheter och värden som är knutna till dessa näringar, har betydelse för möjligheten att nå viktiga politiska mål för uthållig tillväxt och sysselsättning på landsbygden.⁵ Jord- och skogsbruket i norra Sverige och i södra och mellersta Sveriges skogsbygder har, enligt regeringen, en särskild regionalpolitisk betydelse för landsbygdens samhällsstruktur. Regeringen konstaterade också att naturresurserna och möjligheterna till vidareförädling av produkter från jord- och skogsbruket har angivits som viktiga tillväxtfaktorer i flera av de regionala tillväxtavtalen.

33.5 Det nuvarande nationella landsbygdsutvecklingsprogrammet

Ett nationellt landsbygdsutvecklingsprogram (LBU-program) som omfattar en rad miljö- och landsbygdsåtgärder, gäller för perioden 2000–2006. Programmets mål är att främja en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruket, livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden. Samtliga stöd i LBU-programmet finansieras av både Sverige och EU. Sverige har

⁴ Regeringskansliet, *En nationell strategi för regional konkurrenskraft och sysselsättning 2007–2013*, juni 2006.

⁵ Prop. 2001/02:4.

under programperioden tilldelats en genomsnittlig årlig summa på 149 miljoner euro från EU (ca 1,3 miljarder kronor).

De åtgärder med skoglig koppling inom programmet som har administrerats av Skogsstyrelsen har varit olika kompetensutvecklingsåtgärder som bidrar till att miljömässigt och ekonomiskt hållbara produktionsmetoder används inom skogsbruket. De har också använts för att finansiera biotopskydd, naturvårdsavtal, ädel-lövskogsbidrag samt s.k. NOKÅS-bidrag⁶. Dessa åtgärders andel av det totala svenska LBU-stödet har uppgått till mindre än 1 %.

Hösten 2003 presenterades den svenska halvtidsutvärderingen av nu gällande LBU-program.⁷ Halvtidsutvärderingens slutsats var att insatserna för kompetensutveckling på det skogliga området hade bidragit till att miljövänliga arbetsmetoder används i större utsträckning i skogsbruket.

33.6 Landsbygdsutveckling 2007-2013

Ett nytt landsbygdsutvecklingsprogram kommer att gälla under perioden 2007–2013. Enligt EU:s förordning om stöd för landsbygdsutveckling ska jordbruksfonden finansiera åtgärder för förbättrad konkurrenskraft i jord- och skogsbruket, miljöförbättringar och ökad livskvalitet samt diversifiering av den ekonomiska verksamheten på landsbygden.⁸ Genom den ökade tyngd som läggs på diversifiering av verksamheter på landsbygden i det kommande landsbygdsprogrammet blir denna del av landsbygdspolitiken i högre grad än hittills ett komplement till den regionala utvecklingspolitiken.

33.6.1 Fyra axlar

Programmet är uppdelat i fyra insatsområden, s.k. axlar. Axlarna har olika mål och innehåller flera olika åtgärder. Det övergripande målet för axel 1 är att stimulera företagets konkurrenskraft, främst genom utveckling av kompetens och lärande, ny teknik och nya produkter.

⁶ Stöd till natur- och kulturmiljövård i skogen.

⁷ SOU:2003:105.

⁸ SOU 2006:3.

Axel 2 har som övergripande mål att bevara och utveckla ett attraktivt landskap och en levande landsbygd. Detta ska i sin tur bidra till att gemensamma och nationella miljömål kan uppnås. En helhetssyn behövs för att öka landsbygdens attraktionskraft, både för boende och för företagande.

Övergripande mål för axel 3 är att öka bredden av landsbygdens näringsliv samt att livskvaliteten för dem som bor på landsbygden ska vara god. Åtgärderna inom axeln ska stimulera lokalt entreprenörskap, företagande, miljöintegrerade produktionsmetoder och utvecklingsarbete.

För axel 4 är det övergripande målet att främja ett effektivt genomförande av landsbygdsprogrammet genom de mervärden som följer med lokal förankring, inflytande och samarbete.

Den totala EU-budgeten för landsbygdsutveckling under perioden 2007–2013 är 77,66 miljarder euro.⁹ Av denna summa ska minst en fjärdedel gå till axel 2 och minst 10 % till axel 1 respektive axel 3. För axel 4 öronmärks minst 5 % av EU-medlen. Sverige tilldelas cirka 1,8 miljarder euro från EU:s gemensamma budget för landsbygdsutveckling. Den totala budgeten för programmet i Sverige kommer att vara omkring 35 miljarder kronor.

33.6.2 Landsbygdskommitténs och Skogsutredningens arbete

Genomförandet av det nya LBU-programmet ska baseras på en nationell landsbygdsstrategi som i sin tur är ett led i genomförandet av den europeiska landsbygdsstrategin. Den nationella strategin ska bl.a. innehålla en redogörelse för den strategiska inriktningen av det kommande landsbygdsprogrammet.

Mot den bakgrunden tillsatte regeringen i juni 2004 en kommitté med uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för den nationella politiken för landsbygdens utveckling – Landsbygdskommittén (LBK).¹⁰ Strategin ska ta ett samlat grepp om landsbygdsfrågorna och utgå från målet om en hållbar utveckling av landsbygden. Med de areella näringarna och natur- och kulturmiljön som bas ska strategin skapa förutsättningar för ökad tillväxt och ett mer mångsidigt företagande på landsbygden.

⁹ www.eu-upplysningen.se

¹⁰ Dir. 2004:87.

Våren 2005 lämnade LBK ett delbetänkande med förslag till strategiska riktlinjer för nästa landsbygdsprogram.¹¹ Skogens roll för en hållbar landsbygdsutveckling har behandlats i Skogsutredningens delbetänkande.¹² Även detta presenterades våren 2005.

Ställningstaganden i Skogsutredningens delbetänkande

I Skogsutredningen delbetänkandet föreslog utredaren att de skogliga åtgärderna skulle ges en mer framskjuten position i det kommande svenska LBU-programmet än i gällande program samt att de ges miljöinriktning.

Vidare ansåg utredaren att normala produktionsåtgärder inom skogsbruket inte ska beviljas stöd. Däremot ansåg hon att kompetensutvecklingsinsatser med skoglig anknytning bör ingå liksom möjligheter att ge stöd till återbeskogning i områden som har drabbats av naturkatastrofer. Vissa avtalsbaserade lösningar för skötselåtgärder borde, enligt utredaren, också kunna beviljas stöd. Vidare bör små företag som ägnar sig åt vidareförädling av skogsprodukter eller att tillvarata skogens sociala värden kunna få stöd.

33.6.3 Den övergripande strategiska inriktningen på nästa nationella landsbygdsprogram

I februari 2006 presenterade regeringen en skrivelse om den övergripande strategiska inriktningen av nästa landsbygdsprogram.¹³ Av skrivelsen framgår det att det övergripande målet för landsbygdspolitiken, och för åtgärderna i det nya landsbygdsprogrammet, ska vara en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden.

Programmets åtgärder ska främja ett hållbart nyttjande av naturresurser, företagande, tillväxt, sysselsättning, både inom de areella näringarna och inom annat landsbygdsbaserat företagande, och attraktiva miljöer för boende på landsbygden. Vidare ska en hög miljöambition bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen med koppling till de areella näringarna ska kunna uppnås.

¹¹ SOU 2005:36.

¹² SOU 2005:39.

¹³ Skr. 2005/06:87.

Skogen och skogsbruket viktiga för landsbygdens utveckling

I skrivelsen konstaterade regeringen att många lantbrukare kombinerar jord- och skogsbruk och en livskraftig skogsnäring som producerar och förädlar skogsråvara med långsiktigt hållbara metoder har stor betydelse för landsbygdens hållbara utveckling. Skogen och skogsbruket skapar, enligt regeringen, också förutsättningar för en rad aktiviteter, däribland jakt, fiske och naturturism, som i sin tur påverkar ekonomin på landsbygden och en bygds attraktionskraft.

Skogliga åtgärder

De skogliga åtgärderna i programmet ska enligt regeringen främja företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden. Konkurrenskraft och utveckling inom bl.a. skogsbruket och tjänsteproduktion med anknytning till de areella näringarna ska stödjas även fortsättningsvis.

Noterbart är också att det kommande LBU-programmet, enligt regeringen, inte kommer att ha den ensidiga kopplingen till jordbruket som det nuvarande programmet har. Även annat landsbygdsbaserat företagande och boende på landsbygden ska kunna delta i genomförandet av landsbygdsåtgärderna. Åtgärder med syfte att stimulera en diversifiering av landsbygdens näringsliv bör, enligt regeringen, också ges större utrymme än vad som är fallet i det nuvarande LBU-programmet.

När det gäller åtgärder för en förbättrad konkurrenskraft inom jord- och skogsbruket (axel 1) kan man konstatera att regeringens förslag på det skogliga området i stort överensstämmer med Skogsutredningens i delbetänkandet från våren 2005. Det innebär att kompetensutvecklingsåtgärder med skoglig anknytning bör ingå i kommande LBU-program men att stöd inte bör ges till normala produktionsåtgärder inom skogsbruket. Vissa småföretag som ägnar sig åt vidareförädling av skogsprodukter bör också kunna få stöd.

Beträffande axel 2 dvs. olika åtgärder för förbättring av miljön och landskapet bör dessa åtgärder, enligt regeringen, bidra till att uppfylla de nationella miljö kvalitetsmålen. Miljöåtgärder i skogsbruket kommer, enligt regeringen, att kunna finansieras inom programmet i syfte att bidra till att uppfyllelsen av miljö kvalitets-

målet Levande skogar med vissa av dess delmål och skogspolitikens miljömål.

Regeringen konstaterade också att skogen har betydelse för att uppnå andra miljö kvalitetsmål än Levande skogar. Enligt regeringen är inte minst skogens betydelse för rekreation och friluftsliv av stor betydelse. Regeringen betonade därför att en utveckling av skogens biologiska värden i många fall kan och bör gå hand i hand med en utveckling av skogens kulturmiljövärden och sociala dimension.

Åtgärder för att uppfylla miljömål

Vidare pekade regeringen på svårigheterna att uppnå vissa delmål i miljö kvalitetsmålet Levande skogar och menade därför att vissa ersättningar för åtgärder inom miljöområdet på skogsmark bör omfattas av det kommande landsbygdsprogrammet. Som redan har nämnts ska normala produktionsåtgärder som plantering på skogsmark, röjning och gallring, emellertid inte kunna ersättas och de åtgärder som ersätts måste gå utöver gällande nationell miljölagstiftning. Åtgärderna bör vara selektiva och omfatta aktiva hävdinsatser för att förstärka den biologiska mångfalden och skydd av skogens kulturmiljöer. Åtgärderna bör inte heller omfatta sådana åtgärder som i dag finansieras nationellt utan istället ses som ett komplement till de nationella åtgärder som, enligt regeringen, även i fortsättningen kommer att utgöra den absoluta merparten av de miljöåtgärder som genomförs på skogsmark.

Regeringen ansåg också att åtgärder för att genomföra de s.k. Natura 2000-direktiven¹⁴, som i dag finansieras inom ramen för miljö- och landsbygdsprogrammet, även bör kunna finansieras inom ramen för det kommande programmet.

33.6.4 Strategi och program överlämnat till Europeiska kommissionen

I juni 2006 överlämnade regeringen den nationella strategin för landsbygdsutveckling till Europeiska kommissionen. Strategin bygger på ovan refererade skrivelse. I juli 2006 överlämnade rege-

¹⁴ Fågeldirektivet och Habitatdirektivet.

ringen sedermera också sitt förslag till nationellt program till EU-kommissionen för godkännande.

Programmets olika åtgärder finansieras både från EU-budgeten och nationellt och totalt kommer cirka 35 miljarder kronor att satsas på programmet. Årligen kommer 693 miljoner kronor att satsas på förbättrad konkurrenskraft i jord- och skogsbrukssektorn (axel 1). Varje år avsätts 3,5 miljarder för miljöåtgärder på landsbygden (axel 2). Drygt 400 miljoner kommer årligen att satsas på att skapa ett mer diversifierat näringsliv och en bättre livskvalitet på landsbygden (axel 3). Av dessa går 170 miljoner till affärsutveckling och diversifiering och 100 miljoner satsas på att utveckla landsbygdsturismen. För axel 4 kommer 340 miljoner att avsättas till lokala utvecklingsstrategier, interregionala och transnationella samarbetsprojekt och genomförandet av programmet.

Under hösten 2006 fortsätter det nationella förberedelsearbetet inför programperiodens inledning år 2007. Jordbruksverket har en samordnande roll i arbetet med genomförandet av programmet. Länsstyrelserna har en viktig roll när det gäller förberedelserna regionalt och lokalt.

34 Forskning

34.1 Direktiven

I Skogsutredningens direktiv sägs att det vore värdefullt att kartlägga den hittillsvarande forskningens omfattning och inriktning, liksom att analysera dess betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten, och som underlag för utformningen av relevanta miljökvalitetsmål. Enligt direktiven ska utredaren göra denna kartläggning och med den som grund lägga fram slutsatser för en framtida skogspolitik.

I Skogsutredningens direktiv anges dessutom ett antal olika faktorer som påverkat skogspolitiken och som av det skälet ska analyseras. En av de angivna faktorerna är skogsforskningens villkor.

34.2 Regeringens skrivelse

I skrivelsen om skogspolitiken menade regeringen att basen för användningen av en av de bästa biologiska förnybara råvarorna kan breddas genom forskning och utveckling.¹ Behovet av bl.a. forskning betonades, enligt samma skrivelse, när den nu gällande skogspolitiken infördes, mot bakgrund av den ökade handlingsfrihet för skogsägarna som den nya politiken medförde.

Enligt skrivelsen har kunskapsförsörjning, dit bl.a. forskning räknas, varit ett viktigt medel för att föra ut skogspolitiken till den skogliga sektorn. Staten har de senaste 100 åren svarat ekonomiskt och praktiskt för merparten av dessa insatser. Under de senaste decennierna har dock en större del av ansvaret förts över till skogsbruket självt, menade regeringen, och pekar speciellt på den forskning som ligger nära praktisk tillämpning.

¹ Skr. 2003/04:39.

För att upprätthålla svensk skogsnäringens konkurrenskraft krävs det att kunskapsförsörjningen ligger i världsklass och att de skogliga utbildningarna har en god attraktionskraft, skrev regeringen. En väl sammanhållen skogsforskning och utbildning med regional spridning är viktig i detta sammanhang, ansåg regeringen i skrivelsen om skogspolitiken.

Skoglig forskning bedrivs, enligt regeringens skrivelse, främst vid Sveriges lantbruksuniversitet som har sektorsansvar för skogsforskningen. Även andra universitet och högskolor bedriver forskning med skoglig inriktning. Skogsindustriell forskning bedrivs på flera universitet och högskolor. Både skoglig och skogsindustriell forskning bedrivs av berörda forskningsinstitut.

Skoglig forskning i Regeringskansliet

I syfte att skapa grunden för en bättre samordning av den samlade skogs- och skogsindustriella forskningen och utbildningen tillsattes 1996 en arbetsgrupp som kartlade forskningen och redovisade behovet av vissa åtgärder.² I redovisningen konstaterades att gränsöverskridande verksamhet inom skoglig och skogsindustriell forskning försvåras av att Sveriges lantbruksuniversitet, de tekniska högskolorna och forskningsinstituten har olika departementstillhörighet.

Finansiering vid större och tvärvetenskapliga projekt

Genom regeringens proposition *Forskning för framtiden – en ny organisation för forskningsfinansiering* ersatte Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) det tidigare Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR).³ Formas stödjer forskning inom bl.a. skogsområdet. Andra möjligheter till finansiering av skogsrelaterad forskning finns genom bl.a. Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA), Vetenskapsrådet och EU. Utvecklingen har, enligt regeringens skrivelse, gått mot att flera av de större anslagsgivarna vill se större projekt av tvärvetenskaplig karaktär som omfattar flera forskningsinstitutioner. Eftersom forskarnas löner i allt högre grad också finansieras med projekt-

² Ds 1998:20, *Skoglig och skogsindustriell forskning – Problem och förslag till åtgärder*.

³ Prop. 1999/2000:81, bet. 1999/2000:UBU17.

anslag och inte med långsiktiga tjänster blir det ett problem att avsätta resurser för att förbereda större ansökningar. Vissa möjligheter finns att ansöka om medel för att förbereda ansökningar från Formas, vilket delvis hanterar problemen.

Regeringen framförde i skrivelsen att det är angeläget att svensk skogsrelaterad forskning kan dra fördel av de europeiska forskningsprogrammen och ett nära samarbete i skogsforskningsfrågor inom Norden.

Sverige och tolv andra europeiska stater undertecknade i augusti 2003 en konvention om det Europeiska skogsinstitutet (*Convention on the European Forest Institute*) i Joensuu i Finland. Institutet ska verka för forskning om skogspolicy och dess miljöaspekter, om skogars ekologi, mångutnyttjande, resurser och hälsotillstånd, liksom om utbud och efterfrågan på timmer och andra hållbara utnyttjande i Europa. Sverige fick härmed ett viktigt instrument för framtagande av gemensamt accepterade underlag för bl.a. internationellt förhandlingsarbete på skogsområdet. Institutets nya status som konvention, i kombination med dess bas i den boreala skogen, kommer att utgöra ett viktigt forum för att stärka boreal skoglig forskning inom EU.

Behov av vissa undersöknings- och utredningsinsatser

Flera fall av skogsskador under senare år, t.ex. insekts- och svampangrepp på växande skog, understryker, enligt regeringens skrivelse, vikten av det finns möjlighet att engagera forskare för särskilda vetenskapliga undersöknings- och utredningsinsatser som inte finansieras via forskningsråden. Vid sådana skogsskador behövs snabba insatser för att utreda orsaker, följa utvecklingen och ge råd om åtgärder. Undersöknings- och utredningsresurser behövs, enligt regeringen, även för andra insatser, t.ex. konsekvensanalyser, framtidsstudier och utveckling av alternativa skogsskötselmetoder. Forskningsråden liksom Sveriges lantbruksuniversitet har, enligt regeringen, begränsad möjlighet 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 universitetet har. Skogsstyrelsen hade fram till 1992 ett särskilt anslag finansierat av skogsvårdsavgiften för att initiera och i viss utsträckning finansiera vetenskapligt undersöknings- och utredningsarbete. Regeringen

ansåg i skrivelsen att Skogsstyrelsen bör kunna disponera en mindre del av sitt myndighetsanslag för att initiera undersökningar och utredningar som följer av ansvaret som sektorsmyndighet.

34.3 Forskningens omfattning och inriktning

I direktiven till Skogsutredningen sägs att det vore värdefullt att kartlägga den hittillsvarande forskningens omfattning och inriktning. Formas uppdras i sitt regleringsbrev för 2003⁴ att ”i samverkan med andra finansörer utveckla förslag till ett nationellt forskningsprogram för skog”. Uppdraget presenterades i maj 2005 och i dokumentet ingår en kartläggning av den skogliga forskningen i Sverige under åren 2000–2003.⁵

34.3.1 Formas kartläggning av den svenska skogssektorsforskningen

Formas har, genom att skicka enkäter till forskningsutförare och finansörer, kartlagt den svenska skogssektorsforskningen under åren 2000–2003. Begreppet skogssektorsforskning har Formas definierat som forskning om skogens värden. I detta begrepp inräknas skoglig och skogsindustriell forskning samt skogsrelaterad energiforskning. Den skogliga forskningen rör skogsekosystem, skogslandskap och skogsbruk, men även akvatiska system i skogen. I den skogsindustriella delen ingår forskning som direkt berör skogsråvaran i form av trä, fibrer och kompositer. För energiforskningen är liknande avgränsningar gjorda. Formas anger vidare att programmet endast omfattar forskning vid universitet, högskolor och industriforskningsinstitut. Utvecklingsarbete lämnas utanför programmet, men detta utesluter inte att utveckling kan integreras i forskningsprogram och forskningsprojekt.

Skogens värden delas av Formas in i *materiella* och *icke-materiella*. Materiella värden rör skogens produkter, bland annat i form av virke, träfibrer, jaktbart vilt, bär och svamp. Dessa produkter är ofta marknadsprissatta. Icke-materiella värden är vanligen inte marknadsprissatta men har stor betydelse för exempelvis livskvalitet och biologisk mångfald. Rekreation och turism

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Regeringsbeslut nr 14, 2002-12-20.

⁵ Formas, *Nationellt program för skogssektorsforskning 2000–2020*, 2005.

kategoriseras som icke-materiella värden men har ibland ett marknadsvärde. Detsamma gäller skogens ekosystemtjänster.

De icke-materiella och materiella värdena delas in i tre kategorier (tabell 34.1). Dessa är produktionsförutsättningar, nyttjande och förädling.

Tabell 34.1 Kategorisering av skogens värden

	Icke-materiella värden	Materiella värden
Produktionsförutsättningar	Ekologiska processer, biologisk mångfald, effekter på/av klimat, vatten, kol, näring m.m.	Skogsodlingsmaterial, förökning, föryngring, skogsskötsel, skogsskydd m.m.
Nyttjande	Friluftsliv och rekreation, turism, upplevelser, biofilter, miljöindikator, erosionskydd m.m.	Drivning, avverkning, utförsel, lagring, bioenergi m.m.
Förädling		Sönderdelning, sågade varor, träfibrer, trämanufaktur, papperstillverkning, träkompositer, byggmaterial m.m.

Källa: Formas.

Skogssektorsforskning sker idag på flera orter. Den största utföraren av skoglig forskning är Sveriges lantbruksuniversitet (SLU). Skogsindustriell forskning bedrivs på ett flertal tekniska högskolor, universitet och forskningsinstitut.

Formas enkät skickades till forskande institutioner vid 30 universitet och högskolor samt till fyra forskningsinstitut. Inkomna svar visar, enligt Formas, att forskning relevant för skogssektorn har, under åren 2000–2003, bedrivits på 42 institutioner vid 13 högskolor samt på tre institut. En sammanställning av forskningsansatser, uppdelad i de olika kategorierna för respektive organisation, finns i tabell 34.2 nedan.

Tabell 34.2 Skogssektorsforskning under perioden 2000–2003 enligt forskningsutförarna

Forskning- utförare	Icke-materiella värden Miljoner kronor			Materiella värden Miljoner kronor			Summa
	Skogens prod.- förutsättn.	Skogens nyttjande	Skogens förädling	Skogens prod.- förutsättn.	Skogens nyttjande	Skogens förädling	
SLU	333,8	23,8		330,6	72,2	88,5	848,9
Mittuniver- sitet	43,2	18,9		17,2	15,5	80,9	175,7
Karlstads universitet	29,0	4,0		16,0	4,0	44,0	97,0
Växjö universitet	0,5	0,2		1,8	10,6	72,4	85,5
Luleå tekn. universitet		0,6			2,3	74,8	77,7
Lunds tekn. högskola	4,5	2,9		5,2	0,4	47,7	60,7
KTH	3,3	1,0				44,6	48,9
Umeå universitet	20,0			16,5		9,1	45,6
Högskolan Dalarna				16,6	7,1	3,5	27,2
Chalmers	1,9					11,3	13,2
Högskolan Kalmar	2,1			8,6			10,7
Linköping universitet		1,6			7,8		9,4
Göteborgs universitet	4,9	0,1					5,0
<i>Summa högskolor:</i>	443,3	53,0		412,5	119,9	476,8	1505,5
Skogforsk SP/Trätekn STFI		3,1		147,2	125,9	264,0	322,0
						747,0	264,0
<i>Summa institut:</i>	45,8	3,1	0,0	147,2	125,9	0	0
<i>Summa alla:</i>	489,1	56,1	0,0	559,7	245,8	1487,8	2838,5

Källa: Formas.

Sammanlagt använde de svarande forskningsutförarna drygt 2,8 miljarder kronor på skogssektorsforskning under perioden 2000–2003. I medel blir det 709 miljoner kronor/år. Av dessa gick 545 miljoner kronor (19 %) till forskning kring icke-materiella värden (tabell 34.2).

En jämförelse med den s.k. PROMIS-utredningens sammanställning av forskningsbudgetar för 1999 visar att svar saknas från flera forskningsutförare.⁶ Det saknas bland annat svar från en del större institutioner vid SLU såsom skogsekologi, skogsekonomi, skoglig marklära samt skogens produkter och marknader. Forskningsvolymen vid de institutioner vid SLU som inte har svarat på enkäten är uppskattningsvis 70–100 miljoner kronor/år. När denna uppskattning läggs till den årliga budgeten för utförarna uppgår skogssektorsforskningen vid högskolor och institut till cirka 800 miljoner kronor/år.

Fördelning av den totala forskningsresursen visar att SLU dominerar med 31 % (849 miljoner kronor) följd av STFI med 27 % och Skogforsk med 11 % (tabell 34.2). Om enbart forskningen kring icke-materiella värden betraktas är SLU:s dominans tydligare med hela 358 miljoner kronor (67 %) under 2000–2003. Av instituten bedriver endast Skogforsk forskning i någon större omfattning inom denna kategori, ca 49 miljoner kronor (9 %).

Om skogens produktionsförutsättningar och nyttjande inom kategorin materiella värden får utgöra den traditionella skogsbruksforskningen, dvs. produktion och brukandemetoder, motsvarar den för perioden 2000–2003, 805 miljoner kronor, eller 28 % av den totala skogssektorsforskningen (tabell 34.2). SLU dominerar som sektorsuniversitet med hälften av volymen, 403 miljoner kronor. Skogforsk är näst störst med 34 %. Återstående andel, 17 %, fördelas mellan bl.a. Växjö, Umeå samt Mittuniversitetet och Högskolan Dalarna.

SLU:s kommentarer till Formas kartläggning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) är sektorsuniversitet för skoglig forskning och har till Skogsutredningen lämnat synpunkter på Formas nationella program för skogssektorsforskning. SLU anser att Formas rapport i dagsläget inte kan ligga till grund för prioriteringar av forskning inom det skogspolitiska området men att det utgör en grund för fortsatt diskussion om forskningen inom skog och skogsindustriella områden.

⁶Näringsdepartementet, *Promis, Rapport från arbetsgruppen rörande Uppdrag i fråga om viss forskning och utbildning inom den skogliga och skogsindustriella sektorn*, 2000.

När det gäller den indelning Formas har gjort av produktionsförutsättningar för materiella respektive icke-materiella värden (tabell 34.1) påpekar SLU att ekologiska processer står som en produktionsförutsättning endast för icke-materiella värden. Detta är egentligen inte riktigt, menar SLU, eftersom ekologiska processer utgör grunden för hur man genom skogsskötsel m.m. kan producera materiella värden som t.ex. virke. Val av exempelvis föryngringsmetod och trädslag grundar sig på kunskap om ekologiska processer. Tabell 34.2 riskerar därmed att bli missvisande i den meningen att forskningspengar som kommer virkesproduktionen (materiella värden) till del kan framstå som mindre än vad de egentligen är.

SLU anser att Formas nationella skogsforskningsprogram är en avvägning mellan olika intresseområden som relativt väl avspeglar dagsläget i Sverige men att det inte lyfter fram alla möjligheter som forskningen har att i framtiden skapa innovativa förutsättningar för en forskningsutveckling till en i EU-termer uttryckt *knowledge-based bioeconomy*. SLU anser att det i Formas rapport saknas en skarp analys av forskningsfinansiering i omvärlden.

Svensk skogsforskning genomslag internationellt har inte heller belysts systematiskt, enligt SLU. Inom vissa delar av den tvärvetenskapliga skogsforskningen är Sverige världsledande, menar SLU, och efterlyser en analys av hur dessa styrkeområden vuxit fram.

Enligt SLU saknas i Formas program en kritisk granskning av hur den skogliga forskningen hittills tagits emot i samhället och påverkat politiska beslut och praktiskt skogsbruk. Formas erbjudande att bjuda in forskningsfinansiärer och berörda myndigheter till samtal är särskilt angelägna, eftersom EU:s sjunde ramprogram just nu formeras. Forskningen blir alltmer internationell och satsningar från stora internationella forskningsfinansiärer, som EU:s sjunde ramprogram är ett exempel på, kan bli ytterligt viktiga som ett led i skapandet av en nationell forskningsbas för skogsområdet, menar SLU. Ett nationellt program som harmoniserar med och kompletterar en satsning från EU kan därför bli den strategiskt mest viktiga åtgärden för den närmaste tiden. I Formas rapport är det dock inte tydligt hur de svenska finansiärernas aktiviteter ska samordnas på bästa sätt, anser SLU.

Kartläggningen av den hittillsvarande forskningen som Formas gjort ger ingen uppskattning av omfattning och inriktning av forskning av betydelse för skogspolitiken, enligt SLU. Man pekar också på att Sverige skiljer sig från de flesta andra länder genom att

det vid universiteten inte finns någon professor i skogspolitik, även om SLU som enda aktör har viss forskning inom området. Det faktum att frågor rörande skog, skoglig och skogsindustriell forskning och naturresursens nyttjande och bruk är uppdelat på många departement och myndigheter i landet, gör behovet av en samlad vetenskaplig analys inom skogspolitikområdet betydande. Verksamhet inom området borde därför snarast byggas upp inom sektorsuniversitetet, anser SLU.

SLU skulle dessutom gärna se en ny fond till stöd för akut uppdragsforskning inom skogssektorn, något som man menar saknas i dag. Ingen myndighet har ansvar för oförutsedda akuta åtgärder och forskningssystemet har nu vid upprepade tillfällen visat att det inte går att snabbt mobilisera nödvändiga resurser för akuta behov. I detta sammanhang passar även forskning inriktad på karantänsfrågor och nya hotbilder (*emerging threats*). SLU menar att Formas inte har analyserat det behov av forskning som finns inom myndigheter och det behov som genereras av behovet av uppföljning av miljömål eller global utveckling.

Vad gäller den skogliga forskningens effekter på politiken så menar SLU att det finns en stor samlad litteratur inom området. Några exempel på formuleringar av skogsvårdslagarna där skogsforskningen legat som grund är enligt SLU:

- Val av skogsbrukssystem
- Trädslagsval, antal plantor och plantornas fördelning
- Röjningsplikt och rekommendationer för röjning
- Omloppstider
- Gallringsstrategier och gallringsmallar
- Skogsskador av insekter och patogener samt skogshygien
- Naturvårdshänsyn
- Åtgärder för bevarande av biologisk mångfald.

34.4 Effektstudie om skoglig forskning

En effektstudie av forskningens påverkan på skogspolitiken är genomförbar och en större utvärdering av den skogliga forskningen "ter sig som synnerligen angelägen" skriver Institutet för studier av utbildning och forskning (SISTER), i en rapport som tagits fram på uppdrag av Skogsutredningen.⁷ I rapporten gör man bedömningen

⁷ Deiacio E. och Storm P., *Reflektioner kring genomförandet av en effektstudie över skoglig forskning*, Institutet för studier av utbildning och forskning (SISTER), 2006.

att en effektstudie av det slag som efterfrågas i direktiven skulle ta cirka sex månader att genomföra. Utredningen har gjort bedömningen att en sådan studie skulle bli alltför omfattande för att rymmas inom ramen för Skogsutredningens resurser.

Det är välkänt att ny forskning inte automatiskt leder till nya produkter, tjänster eller påverkan på politiken, enligt SISTER. Om forskningsresultaten kommer till användning eller inte beror på ett komplicerat samband mellan ny teknologi, samverkan mellan olika aktörer de institutionella förutsättningarna och efterfrågans struktur och innehåll. Huvudfrågan som måste ställas är, enligt SISTER, vad som driver en framgångsrik samverkan mellan akademi och samhälle i ett sektoriellt innovationssystem som skogsnäringen.

Fokus i en effektstudie av det här slaget bör, enligt SISTER, vara på att analysera på vilka sätt forskning överförs till användare, hur dessa samverkar för att forskningen ska komma till användning och på vilka sätt ny forskningskunskap letat sig fram till nya produkter, tjänster och policier. Att försöka uppskatta forskningens effekter i monetära värden, som efterfrågas i vissa fall, anser SISTER vara alltför komplicerat.

Man pekar, i det sammanhanget, på svårigheten att hanterat s.k. *multiple causality*, dvs. hur kan man avgöra att en effekt kan hänföras till just det speciella finansieringsinstrumentet och inte till en rad omkringliggande faktorer. Vidare pekar man på den tidsförskjutning som uppstår mellan t.ex. en forskningsåtgärd och fram till det att det uppstår en effekt. En tredje svårighet menar SISTER är att mäta effekter i kronor och ören när målen i många forskningsprogram är kvalitativa, som exempelvis att stimulera till nya nätverk, tvärvetenskap samt att höja mottagningskapaciteten i företag och organisationer.

För att analysera forskningens effekter på skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten och som underlag för utformningen av relevanta miljökvalitetsmål förespråkar SISTER i stället att man, inom ramen för en systemansats, använder sig av flera olika metoder med såväl kvantitativa som kvalitativa angreppssätt. De kvantitativa metoderna utgörs av enkäter till exempelvis forskare och användare om hur skoglig forskning kommit till användning i såväl näringen som i skogspolitiken. Internationella jämförelser av olika skogliga innovationssystem kan besvara frågor om varför viss typ av skoglig forskning påverkar politiken medan

annan negligeras. Fallstudier är en tredje metod som SISTER förordar som en del av en effektanalys.

34.5 Skogsforskningens villkor

Sedan den nu rådande skogspolitiken infördes 1994 har ett antal faktorer påverkat skogsforskningens villkor. I detta avsnitt speglas en del av dessa.

34.5.1 Den forskningspolitiska propositionen

I den forskningspolitiska propositionen gav regeringen sin syn på forskningspolitikens inriktning under åren 2005–2008.⁸ I propositionen framfördes bl.a. att en utgångspunkt för regeringens ställningstagande har varit att skapa goda förutsättningar för kraftsamling och att säkerställa stöd till forskning av hög internationell kvalitet med hjälp av långsiktig finansiering av starka forskningsmiljöer.

I propositionen presenterades strategiska satsningar på de prioriterade forskningsområdena medicin, teknik och forskning till stöd för hållbar utveckling. Regeringen ansåg också att resurser bör tillföras för stöd till forskningens infrastruktur inom alla områden. I budgetpropositionen för 2005 redovisade regeringen att anslagen för forskning och forskarutbildning kommer att tillföras en permanent nivåhöjning om 2,34 miljarder kronor under tiden fram till och med 2008.

Som ett led i arbetet med att utveckla och främja kommersialisering av forskningsresultat bör lärosätena, enligt regeringen, upprätta handlingsplaner för kommersialisering och tekniköverföring. Handlingsplanerna är ett led i arbetet med att skapa professionella och hållbara strukturer med både forskare och externa aktörer såsom forskningsfinansiärer, holdingbolag och det kunskapsintensiva näringslivet.

Regeringen vill också förbättra den strategiska kompetensuppbyggnaden vid de statligt delägda industriforskningsinstituten.

En utgångspunkt för regeringens ställningstagande har varit att skapa goda förutsättningar för kraftsamling och att säkerställa stöd

⁸ Prop. 2004/05:80.

till forskning av hög internationell kvalitet med hjälp av långsiktig finansiering av starka forskningsmiljöer.

Skogforsks underlag till den forskningspolitiska propositionen

I oktober 2003 lämnade branschforskningsinstitutet Skogforsk ett yttrande som underlag för regeringens forskningspolitiska proposition. I underlaget belyser Skogforsk det nationella behovet av tillämpad skoglig forskning och utveckling (FoU), sett ur skogsbrukets perspektiv. Man för bl.a. fram följande punkter som väsentliga för den skogliga forskningen:

- Det är ytterst angeläget att staten långsiktigt säkerställer offentliga forskningsmedel i paritet med våra främsta konkurrensländer, samt att man i sin forskningsstrategi väger samman behoven inom både grundläggande och tillämpad FoU
- En ökad offentlig satsning på behovsmotiverad, tillämpad FoU är nödvändig för utvecklingen av ett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv och ekonomisk tillväxt
- Staten bör ta ett betydande och långsiktigt ansvar för forskningsinstitutens grundfinansiering, i syfte att säkerställa en svensk infrastruktur för tillämpad FoU i världsklass. Detta inbegriper även kunskapsöverföring till näringsliv och omgivande samhälle
- Staten måste skapa ekonomiska och andra förutsättningar för svenskt deltagande i internationell forskningsamverkan, liksom för starka och attraktiva svenska FoU-miljöer.
- En fortsatt kraftfull och målinriktad skoglig FoU-verksamhet, med stat och skogsbruk i samverkan, är nödvändig för att främja utvecklingen av viktiga innovationssystem och upprätthålla den svenska skogsnäringens internationella konkurrenskraft. Likaså för att kunna uppnå skogspolitiska mål och uppfylla internationella överenskommelser.

34.5.2 Miljömålspropositionen

I Miljömålspropositionen gör regeringen bedömningen att kunskap som genereras av forskning är ett viktigt stöd för arbetet att nå miljökvalitetsmålen och dess delmål.⁹ I propositionen redovisas Miljömålsrådets ståndpunkt att forskning och kunskapsutveckling som underlag för beslut är en förutsättning för att miljökvalitetsmålen ska kunna nås. Forskning är nödvändig både för att dimensionera problem och för att utveckla miljö- och kostnads-effektiva åtgärder samt för att utveckla styrmedel och metoder för uppföljning av miljökvalitetsmålen, menar Miljömålsrådet. I propositionen framhålls att resultaten från miljöforskningen har varit betydelsefulla när det gäller att formulera miljökvalitetsmålen och delmålen.

Av propositionen framgår att forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) har ett särskilt uppdrag att ta initiativ till samordning med andra forskningsfinansiärer när det gäller samhällsvetenskaplig miljöforskning. Regeringen anser att den samhällsvetenskapliga miljöforskningen har stor betydelse inte minst för att utveckla och utvärdera olika styrmedel för miljöarbetet. Regeringen har därför lagt ett särskilt uppdrag på Formas att tillsammans med andra forskningsfinansiärer ta fram en forskningsstrategi för samhällsvetenskaplig miljöforskning med särskild inriktning på styrmedel. Detta uppdrag redovisades den 1 mars 2006.¹⁰

I propositionen pekade regeringen på att Naturvårdsverket genom sitt anslag för miljöforskning har ett särskilt ansvar för forskning till stöd för miljökvalitetsmålen. Även Formas och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) finansierar omfattande forskning som bidrar med underlag för arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen, liksom Statens energimyndighet och Verket för innovationssystem. Regeringen anser att det finns behov av att öka stödet till forskning för miljö och hållbar utveckling, bl.a. för att stödja den kunskapsutveckling som behövs för att nå miljökvalitetsmålen.

I propositionen Forskning och förnyelse föreslogs en riktad satsning på forskning om miljö och hållbar utveckling omfattande 20 miljoner kronor.¹¹ Satsningen kompletterades i 2001 års ekono-

⁹ Prop. 2004/05:10.

¹⁰ Formas: *Nationell strategi för samhällsvetenskaplig miljöforskning*, 2006.

¹¹ Prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU6.

miska vårproposition då området tillfördes ytterligare 140 miljoner kronor från 2002 och ytterligare 40 miljoner kronor från 2004.¹² Ökningen, som avsåg forskning om biologisk mångfald och forskning till stöd för ekologiskt hållbar utveckling, fördelades till Vetenskapsrådet och Formas samt till Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet.

34.5.3 Sveriges lantbruksuniversitet om forskningens villkor

I en skrivelse till Skogsutredningen framför fakulteten för skogsvetenskap vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) att de förändringar som skett inom den skogliga forskningen sedan den nu gällande skogsvårdslagen trädde i kraft är betydande.¹³ Förändringarna är båda relaterade till statliga åtgärder och till förändrade prioriteringar i samhället och hos externa anslagsgivare.

Neddragningar inom SLU under andra halvan av 1990-talet kom att särskilt drabba de tillämpade ämnesinriktningar. Under samma period försvann Skogsbrukets forskningsfond som ett resultat av den nya skogspolitiken. Skogsstyrelsen kom därmed att bli den enda större myndigheten utan eget forskningsanslag. Skogsindustrins gödselmedelsfond försvann också som en konsekvens av ett beslut att förbjuda skogsgödsling i södra Sverige. Dessa beslut bidrog starkt till att minska forskningsutrymmet för den mer tillämpade skogsforskningen.

De större forskningsinsatser som kom att genomföras var industriellt inriktade inom trä- och fiberområdena och kom med Näringsdepartementets och KK-stiftelsens stöd att ge upphov till satsningar i Sundsvall, Karlstad, Skellefteå och Växjö. Dessa satsningar ledde, enligt SLU, inte till någon ökad traditionell skogsforskning. Ökningar inom den skogliga forskningen skedde med externa medel inom miljöområdet med bl.a. biodiversitetsfrågor och klimatfrågor som prioriterade områden. I viss utsträckning var bioenergiområdet, via Energimyndighetens riktade satsningar, det enda område där mer traditionell skoglig forskning kunde söka forskningsmedel.

Tillkomsten av forskningsstiftelser såsom exempelvis Stiftelsen för strategisk forskning (Mistra) och de forskningsprojekt som prioriterades där kom att bli betydelsefull även för skogsforsk-

¹² Prop. 2000/01:100, bet. 2000/01:FiU27.

¹³ Hällgren, J-E., *Skogsforskning 1990-2005*, fakulteten för skogsvetenskap, SLU, 2006.

ningen. Dessa satsningar ledde bl.a. fram till bildandet av det bioteknologiska centrat *Umeå Plant Science Centre*, där SLU och Umeå universitet samverkar. Prioriteringar inom Mistra gav upphov till flera skogsforskningsinriktade projekt, bl.a. SUFOR, som behandlade hållbart skogsnyttjande i södra Sverige, och flera projekt där naturresurser var i fokus. Dessa projekt engagerade forskare från flera universitet vilket medförde en breddning av skog- och naturresursforskningen medan den traditionella skogliga forskningen hade svårt att få externa anslag.

En annan bidragande orsak till svårigheter för skoglig forskning var, enligt SLU, EU:s 6:e ramprogram där skogsforskningen kom att bli nedprioriterat i relation till vad som varit fallet i 4:e och 5:e ramprogrammen. I det 7:e ramprogrammet finns nya förutsättningar för den skogliga och skogsindustriella forskningen.

Bildandet av EFI – *European Forest Institute* gav Finland ett starkt initiativ inom den samlade europeiska skogsforskningen.

34.5.4 Skogforsk om forskningens villkor

Under det dussintalet år som förflutit sedan den nu rådande skogspolitiken med dess jämställda produktions- och miljömål infördes, har villkoren för den skogliga forskningen förändrats.¹⁴ I ett övergripande perspektiv torde emellertid dessa förändringar i högre grad vara föranledda av forskningspolitiska än av närings- och skogspolitiska skäl. Andra områden, som miljö- och energipolitik har dessutom påverkat såväl skoglig som annan forskning. Olika politikområdets inverkan på forskningens villkor är inte alltid lätta eller ens möjliga att särskilja.

Ökad konkurrens om knappa resurser

Omstruktureringen av forskningsrådssystemet kring sekelskiftet, där bl.a. antalet råd reducerades till betydligt färre men större sådana (Vetenskapsrådet, Vinnova, Formas, m.fl.), har, enligt Skogforsk, förstärkt den sedan många år pågående trenden att en ökad andel av de statliga forskningsanslagen slussas till forskningsutförande organ via råden, genom omfattande ansöknings- och

¹⁴ Fryk, J., *Viktigare förändringar i skogsforskningens villkor sedan nuvarande skogspolitik infördes – betraktelser ur ett Skogforskperspektiv*, skrivelse till Skogsutredningen, Skogforsk, 2006-08-03.

utvärderingsprocesser. Koncentrationen av forskningsråden medförde också för många forskningsutförare en ökad konkurrens om knappa resurser, genom att flera ”ämnesråd” upplöstes och integrerades i större enheter. Så avvecklades t.ex. Skogs- och Jordbrukets Forskningsråd (SJFR) och dess ansvar för finansiering av de areella näringarnas FoU lades på det nya, mångdisciplinära Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas).

Splittrad ansvarbild

Tidigare kanaliserades det politiska ansvaret för skogsfrågor och skoglig forskning huvudsakligen genom Jordbruksdepartementet. Sedan den nu rådande skogspolitiken infördes har skogsnäringens angelägenheter förts över till Näringsdepartementet och administrationen av den offentliga finansieringen av skoglig FoU i hög grad till Miljödepartementet via Formas. Samtidigt handläggs den statliga forskningspolitiken inom Utbildningsdepartementet. Denna splittrade ansvarsbild har inte gynnat den skogliga forskningens villkor.

Med inträdet i EU 1995 har vikten av svenskt deltagande i unionens ramprogram för forskning efterhand blivit allt viktigare. Svenska forskningsmiljöer, särskilt institutssektorn, har hittills varit framgångsrika i sådant deltagande. Inom den skogliga sektorn har detta paneuropeiska samarbete i viss mån utvecklats på bekostnad av samverkan mellan de nordiska länderna och på det utomeuropeiska planet.

Ökad extern finansiering

Forskningsstiftelsernas relativt sett ökade betydelse samt den tilltagande andelen finansiering via forskningsråden, liksom ett allt viktigare samarbete inom EU:s forskningsprogram, har bidragit till att svenska forskningsutförare blivit alltmer beroende av dessa s.k. externa finansieringskällor. Det gäller inte minst den skogliga forskningen.

Med ökat beroende av externa, offentliga finansieringskällor följer, enligt Skogforsk, en högre administreringsgrad där bl.a. kvalificerade forskares tid alltmer tagits i anspråk för att ansöka om

projektmedel, med åtföljande risk för minskad forskningseffektivitet. Anslag från externa forskningsfinansiärer avser oftast ämnes- och tidsmässigt väl avgränsade projekt som vanligen berör (dags)aktuella problem och/eller politiskt korrekta forskningsobjekt, vilket inte sällan leder till kortsiktighet i verksamheten.

Tillämpad forskning saknar statliga medel

Under det senaste decenniet har det, enligt Skogforsk, från styrande forskningspolitiker varit klart utsagt att näringslivet förväntas ta ett ökat ansvar för den tillämpade, behovsmotiverade forskningen, vilket också avspeglats i minskad statlig finansiering av sådan. I och med SLU:s tilltagande akademisering, och därmed allt otydligare sektorsroll, har Skogforsk iklätts ett ökat ansvar för denna form av skoglig forskning.

Omstrukturering av institutssektorn

Sedan den nuvarande skogspolitiken infördes har institutssektorn genomgått en omfattande och långvarig omstruktureringsprocess. Den skogligen institutsforskningen har dock inte direkt påverkats av den långvariga turbulens som dessa förorsakat.

Skogspolitikens effekter på forskningen

Den i särklass tydligaste effekten av den ”nya” skogs- och miljöpolitiken på den skogligen forskningen har, enligt Skogforsk, varit den dramatiska svängning mot miljörelaterad FoU som politiken initierat och understött. En inriktningsförändring som, enligt Skogforsk, anammades av alla berörda offentliga forskningsfinansiärer. Under inflytande av 1990-talets arbete med att utveckla och introducera skogligen miljöcertifieringssystem, stöddes denna trend till del även av skogsbruket.

För Skogforsks vidkommande innebar omsvängningen, understödd av branschen, att institutets miljörelaterade FoU successivt ökades från nära noll till en tredjedel av den samlade verksamheten. I gengäld nästintill avvecklades tidigare tämligen omfattande skogsgödslingsforskning medan den skogsteknikorienterade forsk-

ningen halverades. FoU avseende främmande trädslag och klon-skogsbruk reducerades till ett minimum.

Det ”gröna forskningsklustrets forskningsråd”, Formas, har allt sedan sin tillblivelse präglats av en stark miljöprofilering. Som en för den skogliga forskningen betydande finansiär, har den Miljöstrategiska stiftelsen, Mistra, också bidragit till ett förstärkt miljöfokus inom den skogliga forskningen. Samverkan mellan Formas och Vinnova, vilka tillsammans skulle svara för att länka samman forskningen i den skogliga värdekedjan från gen till konsumentprodukt, har enligt Skogforsk inte fungerat som avsett. Flera angelägna skogliga FoU-projekt av tillämpningsinriktad teknisk karaktär har därför hamnat mellan de båda rådens stolar, skriver Skogforsk.

Minskade anslag till areella näringar

I anslutning till att den nu rådande skogspolitiken infördes minskade den årliga anslagsvolymen till de areella näringarnas forskning med cirka 110 miljoner kronor (effekterna av Naturvårdsverkets avvecklade forskningsanslag ej medräknade). Överslagsmässigt kan den skogliga andelen härav skattas till storleksordningen 50 miljoner kronor, vilket då motsvarade över 10 % av landets samlade skogsforskningsbudget. Någon återfinansiering av dessa bortfallande medel har inte kommit till stånd, även om avsikten från politiskt håll var att näringen själv skulle stå för en sådan. För skogens del upplevs kanske avsaknaden av Skogsstyrelsens FoU-medel som särskilt besvärande, då dessa tidigare t.ex. kunde nyttjas för snabba och effektiva insatser vid akuta FoU-behov föranledda av kalamiteter som omfattande svamp- eller insektsangrepp, stormfällningar etc.

Stärkt tillämpad forskning och utveckling

Den skogliga forskningen har under perioden generellt sett fått agera inom allt snävare ekonomiska ramar. I och med 2004 års relativt positiva forskningspolitiska proposition och en sentida samhällelig uppmärksamhet på skogens och skogsnäringens betydelse, finns dock tecken som tyder på att den negativa trenden kan brytas. En real förstärkning av statens och näringens gemensamma

finansiering av Skogforsks ramprogram 2005–2008, har bromsat fortsatt negativ utveckling.

Under de senaste två åren har nödvändigheten av produktions- och produktivitetshöjande forskning åter förts upp på agendan. Detta efter att den nödvändiga produktivetsökningen i skogsbruket bevisligen avstannat, industrins behov av konkurrenskraftig inhemsk råvara förstärkts, skoglig miljöcertifiering blivit etablerad praxis och skogens potential i en framtida biobränsleförsörjning uppmärksammas.

Samtidigt gör en rad andra intressen alltmer uttalade anspråk på skogen som rekreationskälla, kulturmiljö, etc. vilket redan börjat avspegla sig i de offentliga forskningsfinansiärernas prioriteringar.

Enligt Skogforsk är det bl.a. angeläget att:

- (Det skogliga) forskningssystemet ges tydliga och rimligt robusta villkor, inkluderande ett långsiktigt statligt finansieringsansvar i nivå med våra främsta konkurrentländer
- Forskningsinsatser för förstärkt konkurrenskraft och ökad skogsproduktion ges hög prioritet
- Kraftfulla insatser görs för förbättrad kunskapsöverföring och implementering av forskningsresultat, där institutet kan utgöra en tydligare brygga mellan akademi och näring.

34.5.5 Skogsindustrierna

Branschorganisationen Skogsindustrierna anser att det är inom bioteknik, materialteknik och IT som den mest dynamiska forskningen finns och att det är viktigt för skogsindustrins konkurrenskraft att behålla den tätt position som man har inom skogssektorsforskningen.¹⁵

Skogsindustrierna anser att välskötta skogar, konkurrenskraftiga fabriker och högkvalitativa produkter på en växande marknad ger den svenska skogsindustrin ett bra utgångsläge. Företagen satsar starkt på produktutveckling för att kunna behålla och utveckla sina marknadspositioner. För att en sådan satsning ska lyckas krävs, enligt Skogsindustrierna, ständigt nya forskningsframsteg och välutbildad personal. Därför är det viktigt att både industrin och staten fortsätter satsningen på skogsindustriell forskning.

¹⁵ Skogsindustrierna: *Skogsindustrin i forskningsfronten*, 2001.

34.5.6 Svensk-europeisk skogsforskning

Forest-based Sector Technology Platform

Den europeiska teknologiplattformen *Forest-based Sector Technology Platform* (FTP), är en av ett trettiotal ansatser att skapa stor-skaliga och banbrytande satsningar inom EU. I den skogligt inrik-tade FTP:n ingår de fem värdekejderna skogen med dess materiella och icke-materiella produkter och tjänster, massa-papper, trä-träförädling, bioenergi (ur skogsråvara) och nya produktområden och affärsmöjligheter.

Den 15 februari 2005 offentliggjorde FTP sitt *Vision Document*¹⁶ och i mars 2006 publicerades FTP:s *Strategic Research Agenda* (SRA). Enligt FTP:s vision kommer Europas skogssektor att spela en nyckelroll i ett uthålligt samhälle. För att visionen ska kunna realiseras behöver skogssektorn bl.a. kunna möta en multi-funktionell efterfrågan på skogen, utvidga tillgängligheten och användningen av skogens biomassa, etablera ett effektivare innova-tionssystem och fördjupa den vetenskapliga basen i sektorn. Dess-utom behöver sektorns kommunikation med medborgare och beslutsfattare förbättras.

Nationell forskningsagenda

Under hösten 2006 publiceras en nationell, strategisk forsknings-agenda för den skogsbaserade näringen i Sverige (NRA).¹⁷ NRA ska stimulera till fokusering och samordning mellan alla berörda aktörer – näringen, offentliga finansiärer och forskningsutförarna – i syfte att stärka svensk skogsnäring och dess ekonomiska, ekologiska och sociala betydelse för Sverige. NRA har tagits fram med FTP:s forskningsagenda (SRA) som inspiration, men tar, enligt NRA-rådet, sin utgångspunkt i vad som är ”bra för Sverige”. Europeiska samarbeten, nätverk och forskningsprojekt utgör viktiga medel för att uppnå de mål som formuleras i den nationella forskningsagendan.

FTP kommer att ha ett mycket stort forskningsomfång. EU-kommissionens ramprogram är i detta sammanhang en viktig

¹⁶ *Innovative and sustainable use of forest resources – vision 2030, A technology platform initiative by the European forest based sector, februari 2005.*

¹⁷ *Förslag till En nationell och strategisk forskningsagenda (NRA) för den skogsbaserade näringen i Sverige, NRA-rådet (under produktion).*

finansiär liksom nationella forskningsfinansiärer och företag. Det faktum att satsningen kommer att finansieras från flera olika håll ställer, enligt det svenska NRA-rådet, krav på samordning av svenska insatser.

I den nationella forskningsstrategin framhålls 14 strategiska målområden såsom exempelvis energi från skogsråvara, träd för framtiden, skogsbruk för flera mål, utvecklad kunskap om skogs-ekosystemen, kommersialisering av skogens ”mjuka” värden och skogsnäringen ur ett samhällsperspektiv. Från och med tredje kvartalet 2006 påbörjas implementeringen av NRA vilket, enligt NRA-rådet, måste ses som en långsiktig uppgift. NRA-strukturen har ingen direkt finansierande funktion men antas, genom det sätt på vilket den tillkommit, ha ett avgörande inflytande på inriktningen av privata och offentliga forskningsmedel samt underlätta finansiell samverkan. NRA kommer också genom kontakterna med FTP att söka påverka EU:s forskningsutlysningar så att dessa bidrar till NRA:s genomförande.

Eforwood

Eforwood är ett forskningsprojekt som innebär att EU verkar för att integrera och utveckla hela den europeiska skogliga och skogsindustriella sektorn med sikte på hållbar utveckling.

Skogforsk koordinerar Eforwood som har som mål att utveckla ett beslutsstöd som kan användas för att utvärdera och utveckla den europeiska skogs- och skogsindustriens bidrag till hållbar utveckling från ekonomisk, miljömässig och social utgångspunkt. Projektet kommer att omfatta hela kedjan från skogen till slutkonsument, inklusive återvinning av material och produkter.

Eforwood kommer att löpa under fyra år, engagera 38 organisationer från 21 länder och är planerat för en budget på 20 miljoner euro, motsvarande cirka 185 miljoner kronor. För svensk del ger Eforwood nya EU-medel för forskning motsvarande ca 28 miljoner kronor under fyra år – att fördelas mellan Eforwoods svenska partners, dvs. Skogforsk, STFI-Packforsk och SLU.

35 Om stormen Gudrun

35.1 Direktiven

Den storm som drabbade södra Sverige i januari 2005 omnämns av förklarliga skäl inte i regeringens ursprungliga direktiv till Skogsutredningen. Stormen var dock av sådan omfattning och fick så stora konsekvenser för skogsbruket, speciellt i södra Sverige, att det fallit sig naturligt att på olika sätt beakta stormens konsekvenser under utredningsarbetet och därmed också att redogöra för stormen och dess effekter i detta betänkande. I utredningens tilläggsdirektiv anges dessutom stormen som en av anledningarna till den beslutade förlängningen.¹

35.2 Skogsstyrelsens uppföljning av stormen Gudrun

Natten mellan lördagen den 8 och söndagen den 9 januari 2005 drabbades södra Sverige av den värsta naturkatastrofen i mannaminne. När människor vaknade den 9 januari var landskapet helt förändrat. Foton och TV-bilder räckte inte för att förmedla omfattningen av stormens effekter.²

Fredagen den 7 januari varnade SMHI för kraftig sydvästlig eller sydlig vind med risk för stormbyar över Götaland och sydligaste Svealand. För Götaland varnades för att vindbyarna lokalt kunde komma att uppnå orkanstyrka. SMHI fick rätt och stormen medförde att skogen lade sig över vägar, järnvägar, elledningar, telefonledningar och bebyggelse och gjorde omkring 500 000 hushåll strömlösa eller utan telefonförbindelse. Många isolerades när vägarna var oframkomliga. Skogsägarna såg sina livsverk mejas ned

¹ Dir. 2005:99.

² Citatet, liksom resten av underlaget till detta avsnitt, är om inget annat nämns, hämtat från Skogsstyrelsens rapport från projekt Stormanalys. Skogsstyrelsen, *Stormen 2005 – en skoglig analys*, Meddelande 1-2006, april 2006.

och en febril aktivitet vidtog för att ta hand om den nedblåsta skogen.

Det framgick snart att skogsnäringen stod inför en av de största logistiska utmaningarna i Sveriges moderna historia. Volymen av den omkullblåsta skogen uppgick nästan till en normal årsavverkning för hela landet. Skogsägarna själva, anställda i företag, inhyrd personal och entreprenörer med motorsågar, skogsmaskiner, lastbilar, tåg och fartyg, alla länkar i kedjan från skog till industri eller terminal, mobiliserades för att rädda virkesvärdet. Därtill kommer oräkneliga människor som på olika sätt hjälpte till indirekt.

35.2.1 Skogsstyrelsens uppdrag

Med anledning av stormen den 8–9 januari 2005 fick Skogsstyrelsen flera uppdrag av regeringen.³ Utifrån regeringsuppdragen har Skogsstyrelsen, bl.a. inom ramen för det s.k. projekt Stormanalys, arbetat med att analysera stormens konsekvenser för skogsbruket.⁴ Projekt Stormanalys rapporterades till regeringen i april 2006.⁵

I regeringens uppdrag till Skogsstyrelsen angavs bl.a. att det är angeläget att dra lärdomar från arbetet efter stormen för att stå rustade vid liknande situationer i framtiden. Skogsstyrelsens erfarenheter av hur informationsinsamling, spridning, koordinering och styrning av verksamheten med att hantera följderna av stormen har fungerat bör sammanställas och redovisas. Vidare bör de ekonomiska konsekvenserna och miljökonsekvenserna av stormen för skogsbruket redovisas, angav regeringen. Dessutom ska Skogsstyrelsen i samverkan med Naturvårdsverket och andra berörda myndigheter utvärdera de ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna av stormen för skogsbruket, skrev regeringen. Analysen ska utgöra ett underlag för framtida rådgivning och insatser för återbeskogning. Det är värt att notera att det, under den tid som projekt Stormanalys löpte, var för tidigt att besvara vissa frågor angående exempelvis påverkan på biologisk mångfald. Det kvarstår således ett behov av att analysera de långsiktiga ekonomiska, ekologiska och sociala konsekvenserna av stormen.

³ Regeringsbeslut N2005/1270/ESB, N2005/1271/ESB samt Fö2005/1463/CIV.

⁴ Skogsstyrelsen, *Analys – orsaker till stormfällningens omfattning och åtgärder efter orkanen "Gudrun"*, direktiv, dnr. 22/05 3.39, 2005-03-24.

⁵ Skogsstyrelsen, *Stormen 2005 – en skoglig analys*, Meddelande 1-2006, april 2006.

35.2.2 Konsekvenser av stormen

Ekonomiska och sociala konsekvenser

Enligt Skogsstyrelsens rapport har det gjorts flera oberoende skattningar av den volym skog som stormen skadade. Sammantaget tyder dessa skattningar på att stormen skadade runt 75 miljoner m³sk i Götaland och Svealand.⁶ Den skadade volymen består till 80 % av gran, som hade en andel av 49 % av det totala virkesförrådet i Götaland före stormen. Stormen fällde skog i en sådan omfattning att återbeskogningsplikt uppstod på mellan 110 000 och 130 000 hektar. Totalt skadades skog på cirka 270 000 hektar.

Upparbetningen av den stormfällda skogen har gått snabbare än förväntat. Ungefär 55 miljoner m³fub, motsvarande ca 65 miljoner m³sk, beräknas ha upparbetats under år 2005. Detta är 87 % av den uppskattade stormfällda volymen. I både upparbetning och lastbilstransport har kapaciteten ökat kraftigt jämfört med ett normalår tack vara inhyrd personal och maskiner från främst övriga Sverige, Finland, de baltiska staterna, Tyskland och Norge. För att klara mätningen av de stora volymerna med upparbetat stormvirke har mätningsskapaciteten tidvis mångdubblats.

Lagret med stormvirke uppgick vid slutet av 2005 till 25 miljoner m³fub, vilket motsvarar ett års virkesförbrukning i balansområde 4.⁷ Sågtimmerlagret motsvarar ett och ett halvt års förbrukning. Knappt 15 % av det upparbetade virket har levererats ut ur balansområde 4. En stor del av detta virke har transporterats på båt och järnväg.

Den kortsiktigt (2008–2014) hållbara avverkningen i hela balansområde 4 påverkas totalt sett förhållandevis lite av stormen. Dock sjunker den för gran med ungefär 1 miljon m³fub per år. Det innebär att avverkningen av gran i södra Sverige är större än den hållbara, vid nuvarande intensitet i skogsskötseln.

De samhällsekonomiska merkostnader i skogsbruket som kan hänföras till stormvirket uppskattas till 10 miljarder kronor. Det är 6 miljarder kronor mindre än vad som kalkylerades i februari 2005. De totala samhällsekonomiska merkostnaderna i skogsbruket bedöms vara i storleksordningen 11–12 miljarder kronor. Den

⁶ Följande förkortningar avseende virkesvolym används i detta kapitel:

m³sk skogskubikmeter (stamvolym ovan stubbskären inkl. topp och bark), m³f kubikmeter fast mått, m³fpb kubikmeter fast mått på bark, m³fub kubikmeter fast mått under bark, m³s kubikmeter stjälp mått, m³t kubikmeter travat mått, m³to kubikmeter toppmått.

⁷ Balansområde 4 omfattar större delen av Götaland. För en mer utförlig beskrivning av virkesbalansområdenas indelning hänvisas till Skogsstatistisk årsbok 2006.

genomsnittliga förlusten för enskilda skogsägare är 150 kronor per kubikmeter sålt stormvirke jämfört med ett normalår utan storm. När hänsyn tas till skattereduktion ("50-lappen") och eventuell försäkring blir det likvärdig en förlust för majoriteten av drabbade skogsägare.

Stormskadorna påverkade direkt tusentals skogsägares känslor och ekonomi. Under stormen dog minst sju personer, tio personer omkom under 2005 i samband med uppröjningsarbetet och 141 arbetsolyckor har anmälts. Mer än 1 600 olycksfall inträffade. En majoritet av de tillfrågade skogsägarna, cirka 75 %, påverkades känslomässigt av stormen, men de flesta hyser ändå framtidstro och vill fortsätta som skogsägare. Utöver olika sociala och ekonomiska konsekvenser har även miljön påverkats.

Miljömässiga konsekvenser

Under de kommande fem åren kan utlakningen av både kväve och kvicksilver komma att öka i hela Götaland och särskilt i de mest stormdrabbade områdena. I vissa avrinningsområden kan stormen, enligt Skogsstyrelsens rapport, ge upphov till betydande öknings av kvicksilverbelastningen på ytvatten. För hela stormområdet beräknas kväveutlakningen öka med 70 % men bidraget från skogsmark är fortfarande begränsat jämfört med andra källor. Lakvattnet från timmerterminaler innehåller höga halter av fosfor och organiskt material i början av lagringsperioden. Halten fosfatfosfor utgör en potentiell risk för ökad algutväxt, liksom mängden organiskt material utgör en potentiell risk för syrebrist i vattendrag.

Det avrinnande vattnet från virkesterminaler har inte lägre pH-värde än bevattningsvattnet. Reningsanläggningar som bygger på översilning halverar sannolikt fosforhalten och mängden organiskt material. Rening med hjälp av dammar har troligtvis sämre effekt. Terminaler som lokaliserats vid stora vattendrag får sannolikt mycket liten påverkan, enligt Skogsstyrelsens rapport, medan stora terminaler vid små vattendrag kan få tydlig påverkan.

Konsekvenser för natur- och kulturmiljövärden

Stormbrötar som sparas i närheten av områden med höga naturvärden ger sannolikt större naturvårdsnytta än om de sparas isolerat. Mer kunskap om olika arters spridnings- och etableringsförmåga behövs för att optimera naturvårdsnyttan.

I Kronobergs län har 5–10 % av arealen naturreservat, biotop-skyddsområden, naturvårdsavtal och nyckelbiotoper drabbats av stormfällning, vilket är lägre än i den äldre produktionsskogen. Kunskapen om samrådsskyldighet vid åtgärder i nyckelbiotoper är sannolikt bristfällig. Muntliga rapporter från Skogsstyrelsens fältpersonal indikerar att upp till en fjärdedel av ingreppen i nyckelbiotoper efter stormen inte har föregåtts av samråd. Mer än tre fjärdedelar av de träd, trädgrupper och hänsynsytor som lämnats som generell hänsyn står sannolikt kvar efter stormen. Hälften av de träd som utgjorde generell hänsyn och som fälldes av stormen har troligen upparbetats.

Muntliga rapporter från Skogsstyrelsens fältpersonal framhåller brist på information på rätt språk och stark tidspress vid upparbetning och utkörning som viktiga orsaker till att det blivit brister i den generella hänsynen. Rapporterna pekar också på att körskadorna har ökat i områden med omfattande stormfällning. Storm, upparbetning och utkörning har med säkerhet skadat forn- och kulturlämningar men orsak och omfattning varierar mellan länen. Av alla stormskadade fornminnen har hittills cirka 40 %, drygt 4 600 ytor, granskats. Resultaten visar att nästan 40 % av fornminnena har skadats.

35.2.3 Fortsatt arbete efter stormen

I rapporten ger Skogsstyrelsen förslag till regeringen samt rekommendationer till andra inför de närmaste årens fortsatta arbete efter stormen. Skogsstyrelsen föreslår bl.a. regeringen att:

- Det påbörjade övervakningsprogrammet för att följa barkborrarnas populationsutveckling ges möjlighet att fortgå under en längre tid.
- Övervakningsprogram inrättas för att följa utvecklingen av älg- och rådjursstammarna och skador av dessa djur i de stormdrabbade områdena.

- Utveckling av snytbaggpopulationen och skador av dessa insekter följs upp under de kommande fem åren i syfte att ge åtgärdsrekommendationer till skogsbruket och för att initiera forskning.
- Resurser satsas på att följa utlakning av kväve, kvicksilver, fosfor, kväve och organiskt material inom stormområdet för att kartlägga effekter av stormfällningarna i sig men också av exempelvis timmerlagring.

Skogsstyrelsen rekommenderar därutöver bl.a. att föryngringsarbetet sker enligt tidigare rekommendationer, vilka ofta inte följs i dag. Dessutom bör skogsbruket, enligt Skogsstyrelsen, efter stora stormfällningar undvika körning som orsakar spårbildning i och i anslutning till utströmningsområden, på blöta marker, vattendrag och sjöar samt fornlämningar. Forskning bör initieras om tillväxt och återhämtning hos rottryckta träd, i vilken omfattning stormfällda träd bör bevaras för optimering av naturvårdsnyttan och om hur skador på fornlämningar i samband med stormfällning kan återställas på bästa sätt.

Skogsstyrelsen avser för egen del att under de närmast kommande åren bl.a. verka för god tillgång på lämpligt skogsodlingsmaterial för stormområdet. Myndigheten planerar dessutom att, genom rådgivning och information, stödja skogsägarna när det gäller val av återväxtåtgärder och skogsodlingsmaterial, att underlätta beslut om söndertrasade bestånd samt att ta hänsyn till natur- och kulturmiljövärden under avverknings- och återväxtarbetet.

Skogsstyrelsen framför i rapporten att skogsvårdslagens bestämmelser för lägsta tillåtna virkesförråd (5 §) bör tillämpas som ett mått på när utglesad skog bör avverkas. Skogsstyrelsen kan dock komma att kräva avverkning av bestånd som ligger över lägsta tillåtna virkesförråd om det är uppenbart att träden är "rottryckta" eller av andra skäl har dåliga möjligheter att klara framtida skador samt om beståndet i ett senare skede har blivit ytterligare skadat.

35.2.4 Riskanpassning av skogsbruket

Inom ramen för projekt Stormanalys har riskfaktorer analyserats med syfte att identifiera och om möjligt kvantifiera sambanden mellan vindskadornas omfattning å ena sidan och dessa riskfaktorer

å den andra. De faktorer som analyserats är skogstillståndet, träd- och beståndskaraktärer, tidigare skötsel, ståndort och yttre faktorer samt klimat i det aktuella området. Analysen bygger på material insamlat efter stormen i januari 2005 och från svensk och internationell litteratur.

Sammanfattningsvis visar analysen att sannolikheten för vindskada ökar med:

- Vindhastigheten i byarna
- Kontinuerligt växande virkesförråd, både totalt och per ha
- Trädens höjd, ålder och diameter (samvarierande faktorer)
- Beståndets grundyta, volym och ståndortsindex (samvarierande faktorer).

Slutavverkningsskog drabbades i högre grad än gallringsskog. Sannolikheten för skador i gallringsskog ökade i bestånd som gallrats under de senaste fem åren och var större i äldre gallringsbestånd än i yngre. Enskiktade ytor hade högre sannolikhet att skadas än skiktade ytor.

Skogsstyrelsen poängterar att analyser avseende de olika riskfaktorernas påverkan på skadebilden måste betraktas som preliminära. De analyser som utförts bekräftar dock i de flesta fall resultat från studier om riskfaktorer som tidigare genomförts internationellt och i Sverige.

Framtidsscenarier

För att studera konsekvenser av olika framtidsscenarier genomförs skogliga konsekvensanalyser (SKA) av Skogsstyrelsen. Inom projekt Stormanalys har tre scenarier beräknats med hjälp av SLU:s system för skogliga konsekvensanalyser, Hugin. Scenarierna utgör modifieringar av de tidigare utförda skogliga konsekvensanalyserna, SKA 99 och SKA 03.⁸

Avsikten med det första scenariet, SKA Storm, är framför allt att visa stormskadornas effekter på möjligheterna till en tillfredsställande virkesförsörjning i balansområde 4 på 10–20 års sikt. Det andra scenariet SKA Mindre risk syftar till att belysa konsekvenser av en omläggning av skogsskötseln till en lägre riskexponering för

⁸ Gustafsson K. och Hägg S., *Skogliga konsekvensanalyser 2003*, rapport 2-2004, Skogsstyrelsen, 2004.

framför allt vindskador från framtida stormar. Det har studerats endast för Jönköpings län.

En variant på scenariet SKA Mindre risk – SKA Mindre risk Björk – har också studerats. Skillnaden mellan de båda scenarierna är att i det senare återbeskogas en betydande del (2 resp. 19 %) av den föryngringsavverkade arealen genom självföryngring med björk. Där förutsättningar finns, röjs lövträdsbestånd fram.

I tabell 35.1 redovisas några resultat som beskriver skillnaden i skogsskötsel mellan de fyra scenarierna.

Tabell 35.1 Några variabler som beskriver skogsskötseln i Jönköpings län i fyra scenarier

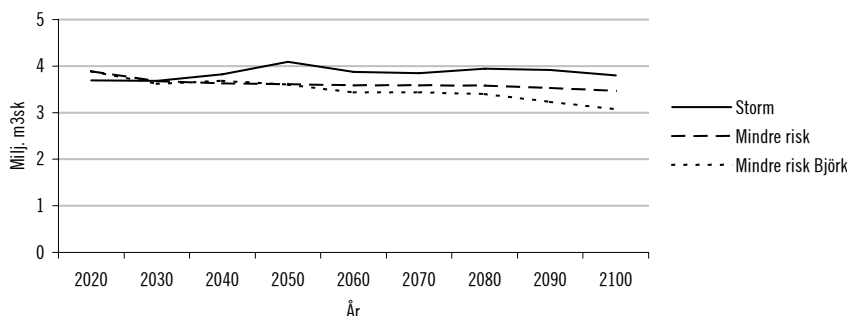
Beskrivande variabel	SKA 03	Storm	Mindre risk	Mindre risk Björk
Röjd areal per år. Genomsnitt för perioden 2015–2104. 100-tal hektar	47	52	63	63
Areal gallring per år. Genomsnitt för perioden 2015–2104. 100-tal hektar	185	185	159	156
Areal föryngringsavverkning per år. Genomsnitt för perioden 2015–2104. 100-tal hektar	73	72	73	74
Ålder vid föryngringsavverkning				
2015–2024	91	83	86	89
2045–2054	88	86	79	79
2095–2104	81	83	68	68
Volymmedelstam i avverkning. m ³ sk				
Första gallring 2045–2054	0,18	0,18	0,17	0,15
2095–2104	0,17	0,18	0,18	0,15
Senare gallring 2045–2054	0,33	0,36	0,32	0,33
2095–2104	0,29	0,30	0,36	0,32
Föryngringsavverkning 2045–2054	0,53	0,54	0,44	0,43
2095–2104	0,49	0,47	0,44	0,37

Källa: Skogsstyrelsen

Arealen röjning är 20 % större och arealen gallring 15 % mindre i Mindre risk och Mindre risk Björk än i SKA 03 och Storm. Det hänger samman med att växttiderna successivt blir kortare under 100-årsperioden. Den föryngringsavverkade arealen är nästan lika stor i alla scenarierna, vilket är något överraskande eftersom kortare växttider borde leda till en större areal i scenarierna Mindre risk och Mindre risk Björk. Eftersom sena gallringar undviks blir förråden vid tidpunkten för föryngringsavverkning även fortsätt-

ningsvis höga trots de kortare växttiderna. Detta leder till att arealen förnygringsavverkning inte blir så stor.

Figur 35.1 Årlig hållbar avverkning för scenarierna Storm, Mindre risk och Mindre risk Björk. Jönköpings län. (SKA 03 har utelämnats eftersom den hållbara avverkningen under den aktuella perioden inte nämnvärt skiljer sig från scenariet Storm.)



Källa: Skogsstyrelsen.

I björkscenariet sjunker den hållbara avverkningen successivt och fortsätter förmodligen att sjunka en lång tid efter hundraårsperiodens slut för att så småningom stabiliseras på en avsevärt lägre nivå än de övriga scenarierna.

Mindre risk ger i jämförelse med Storm en sänkning av den hållbara avverkningen under den andra 50-årsperioden med 9 %. I Mindre risk Björk minskar den med 15 %. Som nämnts ovan kommer sannolikt skillnaderna att förstärkas om man går ännu längre fram i tiden än 100 år.

Granens andel av den hållbara avverkningen sjunker påtagligt på lång sikt i Mindre risk men framför allt i Mindre risk Björk. Skillnaderna i hållbar avverkning mellan scenarierna Storm och Mindre risk beror huvudsakligen på att det dominerande trädslaget gran har hög tillväxt även vid ganska hög ålder, något som man inte kan dra nytta av när växttiderna kortas.

Skogsstyrelsen rekommenderar att skogsbruket i ökad grad tillämpar kunskap om risker för vindskador i den praktiska skogs-skötseln. Olika rådgivande organisationer bör därför tydligt informera skogsägarna om hur risker för vind- och snöskador kan minskas i samband med gallring och om vikten av röjning och tidig gallring för att skapa stormfasta bestånd. Samtidigt rekommenderar

myndigheten att forskning avseende risker för vindfällning genomförs, som grund för rådgivning till skogsbruket.

För att underlätta för den enskilda skogsägaren att fatta beslut bör rådgivningen, enligt Skogsstyrelsen, bli tydligare avseende ekonomiska och andra nyttigheter och risker som olika alternativ inom skogsskötseln kan medföra. En variation i värderingar mellan olika skogsägare kan, enligt Skogsstyrelsen, förväntas leda till variation i fattade beslut och därmed en riskspridning sett till hela skogsbruket.

Skogsstyrelsen avser att bidra till en förbättrad riskanpassning av skogsbruket genom att återkommande inventera omfattning och kvalitet på utförda röjningar och gallringar för att följa upp hur skaderisken utvecklas genom de röjnings- och gallringsprogram som skogsbruket tillämpar.

35.2.5 Krisberedskap

Skogsstyrelsens samlade uppfattning är att skogsnäringens arbete efter stormen har gått mycket bra, särskilt med tanke på skadornas omfattning. Myndigheten pekar dock ut ett antal åtgärder att vidta för bättre beredskap framöver. Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har haft uppdraget att sammanställa och analysera erfarenheter från stormen inom andra sektorer än skogsbruket.⁹ KBM skriver att det svenska samhället i stort klarade av att hantera konsekvenserna av stormen Gudrun. Samtidigt tangerades gränsen för hur stora kriser som samhällets aktörer i dag gemensamt kan hantera. Krishanteringssystemet skulle haft svårt att klara ytterligare påfrestningar, exempelvis om stormen följts av ett försvårande väderomslag.

Framgångsfaktorer för skogsnäringens arbete efter stormen har, enligt Skogsstyrelsen, varit bl.a. hög motivation och handlingskraft, nätverk, lokalkännedom, mobilisering av avverknings- och transportresurser samt väderleken. Motivation, handlingskraft och etablerade nätverk har oftast lett till snabbt, kraftfullt agerande från företag, politiker och offentliga sektorn.

Väderleken var gynnsam under lång tid efter stormen. Relativt kort period med snö, en kylig och fuktig vår och en fuktig sommar har underlättat upparbetningen, bevarat virkeskvalitet, dämpat skadeinsekternas förökning och förhindrat skogsbränder. Den framtida beredskapen måste, enligt Skogsstyrelsen, dock vara så

⁹ Krisberedskapsmyndigheten, 2005.

god att den klarar även mindre gynnsam väderlek eller andra tillfälligheter som denna gång råkade underlätta arbetet.

För att ytterligare förbättra den framtida krisberedskapen föreslås i rapporten bl.a. att Skogsstyrelsen, i likhet med andra myndigheter, tilldelas särskilda FoUmedel att användas akut vid omfattande skogsskador. Forskare och andra resurser kan då bli tillgängliga snabbare än vad som är fallet i dag. Skogsstyrelsen föreslår dessutom att det senast år 2010 sker en analys av de mer långsiktiga ekologiska, ekonomiska och sociala konsekvenserna av stormen Gudrun för skogsbruket.

Skogsstyrelsen rekommenderar bl.a. att beredskapsplaner tas fram över vem som ska göra vad vid olika kriser och hur samverkan mellan olika aktörer, både inom sektorn och med övriga samhället, bör ske. Arbetet bör vara klart senast 2008.

Skogsstyrelsen avser, enligt rapporten, att förbättra beredskapen genom att ta fram en plan som klargör ansvarsförhållanden inom myndigheten vid olika kriser och hur samverkan både inom myndigheten och med övriga samhället bör ske. I kontakt med skogsbruket kommer Skogsstyrelsen att diskutera hur skador på generell hänsyn i samband med framtida stormar kan minskas samt hur information och rådgivning om samrådsskyldighet och hänsynsregler kan utvecklas.

35.2.6 Miljömålsrådet om stormen

I sin årsskrift för 2006 skriver Miljömålsrådet att en generell bild av stormens effekter, byggd på Skogsstyrelsens rapportering av projekt Stormanalys, är att skogens kulturmiljövärden drabbades av stora skador. Miljömålsrådet menar att det är ett exempel på hur människans val av metoder kan bidra till effekter på kulturmiljön. En pågående studie vid Riksantikvarieämbetet om stormens effekter på skogslandskapet, indikerar att antalet förstörda fornlämningar är mer omfattande i bestånd med gran än i områden med trädbestånd av blandad karaktär. En konsumtion som efterfrågar produkter från skogar med mer lövinslag kan därför få till effekt att framtida skador på fornlämningar minskar och att landskapets historiska strukturer bättre bevaras, anser Miljömålsrådet.

Skogar med olika former av höga naturvärden, till exempel nyckelbiotoper och skog i olika former av formellt skydd, drabbades av mindre skador än övrig skog, skriver Miljömålsrådet.

35.2.7 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.¹⁰ Utredaren ska bedöma kostnader för skador som klimatförändringarna kan ge upphov till. Den särskilde utredaren ska bl.a. föreslå åtgärder som minskar samhällets sårbarhet för såväl successiva klimatförändringar som för enstaka extrema väderhändelser. Av särskilt intresse är klimatförändringarnas påverkan på de areella näringarna och den biologiska mångfalden. I utredningsdirektiven konstateras det att de långsiktiga förutsättningarna för skogsbruket och svensk skogsindustri kan förändras väsentligt till följd av klimatförändringarna. Därför behöver exempelvis brukningsformerna inom skogsbruket analyseras och studeras.

I direktiven konstateras det 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 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.

¹⁰ Dir. 2005:80.

36 Konsekvensbedömningar

36.1 Konsekvensbedömningar enligt utredningens direktiv

Enligt utredningens direktiv ska konsekvensbedömningar göras för samtliga förslag. Dessa ska omfatta en redovisning av de samhälls-ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av förslagen samt av eventuella statsfinansiella effekter. Vidare ska förslagets eventuella påverkan på skogsägarens äganderätt redovisas. För de förslag som har statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

36.2 Konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen ska varje statlig utredning genomföra vissa kostnadsberäkningar och konsekvensbedömningar.¹

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättningen ska det redovisas i betänkandet. Det samma gäller eventuella konsekvenser för offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Likaså ska konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen redovisas i betänkandet.

¹ SFS 1998:1474.

36.3 Skogspolitikens mål

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

Förändringen av skogsvårdslagens (SVL) portalparagraf innebär främst ett förtydligande av det faktum att skogen är en förnybar resurs och att den ska bidra till medborgarnas välfärd. Förändringen bedöms i första hand få konsekvenser när nedan föreslagen översyn av föreskrifterna till SVL:s hänsynsparagraf är genomförd och beroende på utfallet av denna översyn.

36.4 Skog, klimat och energi

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

36.4.1 Underlag för skötsel

Det underlag som föreslås ska tas fram av Skogsstyrelsen inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet. Kostnader för detta bör därför belasta myndighetens förvaltningsanslag. Förslaget bedöms inte ha några andra konsekvenser som det åligger utredningen att beakta. Konsekvenserna av det underlag som tas fram måste bedömas i särskild ordning.

36.4.2 Utvecklad trädbränslestatistik

Utvecklingen av trädbränslestatistiken ska ske i samråd mellan SCB och Skogsstyrelsen. Förslaget hanteras inom ramen för respektive myndighets förvaltningsanslag. I övrigt har det inga konsekvenser av det slag som Skogsutredningen ska redovisa.

36.4.3 Översyn av gränserna för fjällnära och svårföryngrad skog

Föreslagen gränsöversyn bör kunna genomföras av Skogsstyrelsen inom ramen för myndighetens förvaltningsanslag. Förslaget får i sig inga konsekvenser av det slag som utredningen har att beakta. I översynen bör det ingå att göra en närmare konsekvensbedömning av eventuella förslag till förändringar av nämnda gränser.

36.5 Ökad virkesproduktion

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

36.5.1 Mål för virkesproduktionen

Förslaget är tänkt att utarbetas inom ramarna för den verksamhet som bedrivs i det nationella skogliga sektorsrådet. Därmed kan förslaget genomföras inom ramen för den skogliga myndighetens ordinarie anslag.

Utgångspunkten för förslaget är att målet för virkesproduktion ska sättas till en sådan nivå att det inte äventyrar skogliga, eller andra, miljömål varför förslaget inte bedöms få miljömässiga konsekvenser.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget kan förväntas bli positiva eftersom en ökad produktion av virke bedöms vara en förutsättning för en fortsatt positiv utveckling för skogsindustrin och andra värdekedjor där den skogliga virkesråvaran utgör basen. Dessa effekter kan kvantifieras först när målet för ökad virkesproduktion har formulerats.

36.5.2 Definition av utländska trädslag

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser inom de områden som utredningen har att beakta.

36.6 Røjning

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

Røjning har betydelse för samhällets tillgång till skoglig råvara och røjningens utförande kan därför komma att få samhällsekonomiska och miljömässiga konsekvenser. Effekterna är i stor utsträckning beroende av hur åtgärderna utförs. Eftersom genomförandet av förslaget, liksom utformningen av den eventuella plikten, är beroende av måluppfyllelsen om fyra år bedöms det inte vara möjligt att i nuläget redovisa konsekvenser av förslaget.

36.7 Utarmning av biologisk mångfald

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

Förslaget bedöms i detta skede inte få konsekvenser inom de områden som utredningen har att beakta.

36.8 Skogens vatten

- Skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) revideras så att även vatten- och markvårdens intressen beaktas.

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

36.8.1 Tillägg till 30 § skogsvårdslagen

Tillägget till skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) har som syfte att tydliggöra att även mark- och vattenvårdens intressen omfattas av de hänsyn som i nuvarande formulering av bestämmelsen samlas under det vidare begreppet naturvårdens intressen. Förtydligandet innebär i praktiken ingen skillnad i rättsläget och konsekvenserna är därmed begränsade.

36.8.2 Reviderade föreskrifter

En översyn av Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § SVL genomförs inom ramen för myndighetens ordinarie förvaltningsanslag. Översynen kan resultera i klargöranden om vad som krävs när det gäller hänsyn till mark- och vattenvårdens intressen. Dessa klargöranden kan i sin tur innebära att fler hänsyn ska vägas mot varandra vid genomförandet av skogsskötselåtgärder vilket även kan innebära vissa begränsningar i brukandet av marken. Dessa begränsningar får sammantaget dock inte överstiga den intrångsbegränsning som finns knuten till hänsynsparagrafen (30 §). Om bättre hänsyn tas till mark- och vattenvårdens intressen som en följd av översynen har detta naturligtvis positiva konsekvenser för miljön.

Innan Skogsstyrelsen har genomfört föreslagen översyn av nämnda föreskrifter går det dock inte att ha någon uppfattning om konsekvenserna för det praktiska skogsbruket.

36.9 Frivilliga avsättningar

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

Förslaget syftar till att kvalitetssäkra uppföljningen av miljö-kvalitetsmålet Levande skogars delmål 1. Skogsstyrelsen svarar för det underlag till Miljömålsrådet som ligger till grund för uppföljningen. Myndigheten bör också, inom ramen för sitt ordinarie förvaltningsanslag, säkerställa att underlaget håller den kvalitet som eftersträvas med förslaget. Förslaget kan i övrigt inte anses ha några konsekvenser av det slag som utredningen har att beakta.

36.10 Utveckla generell miljöhänsyn

- De privata skogsägarnas egna organisationer i samarbete med Skogsstyrelsen genomför en satsning på kompetensutveckling avseende miljöhänsyn vid skogsbruk. Satsningen bör finansieras gemensamt av skogsägarnas egna organisationer, Skogsstyrelsen samt LBU-medel från EU i enlighet med förslagen i delbetänkandet.²

Den skogliga myndigheten och den skogliga sektorns intressenter delar ansvaret för att det skogspolitiska miljömålet uppfylls. Att åstadkomma en god generell miljöhänsyn vid skogsbruk är därför ett åtagande som dessa aktörer har att uppfylla redan i dag. En satsning av det slag som avses ovan borde därför rymmas inom nuvarande myndighetsanslag respektive medel som skogsägarna själva kan förväntas satsa för att uppfylla det skogspolitiska miljömålet. Förslaget bedöms mot den bakgrunden få positiva miljömässiga konsekvenser i form av bättre förutsättningar för att bevara den biologiska mångfalden samt försumbara konsekvenser inom övriga områden som utredningen har att beakta.

² SOU 2005:39.

36.11 Skogens sociala värden

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

36.11.1 Föreskrifter till hänsynsparagrafen

I likhet med vad som anförs ovan under rubriken Skogens vatten genomförs översynen av föreskrifter till 30 § SVL inom ramen för Skogsstyrelsens ordinarie förvaltningsanslag. Översynen kan resultera i klargöranden om vad som krävs när det gäller hänsyn till skogens sociala värden vilket bedöms ha positiva konsekvenser för uppfyllandet av skogspolitiken övergripande miljömål. Eventuella klargöranden till följd av Skogsstyrelsens översyn kan dock innebära att fler hänsyn ska vägas mot varandra vid genomförande av skogsskötselåtgärder vilket även kan medföra vissa begränsningar i brukandet av marken. Dessa begränsningar får sammantaget dock inte överstiga den intrångsbegränsning som finns knuten till hänsynsparagrafen (30 §). Innan Skogsstyrelsen har genomfört förslagen översyn av nämnda föreskrifter går det inte att ha någon uppfattning om konsekvenserna för det praktiska skogsbruket.

36.11.2 Klargörande av ansvarsområden

Förslaget syftar till att åstadkomma en tydligare styrning från regeringens sida och därmed även ett mer effektivt agerande från de statliga aktörer som på olika sätt hanterar frågor kring skogens sociala värden. Bättre effektivitet i insatserna kan på sikt leda till positiva effekter för såväl statsfinanserna som för samhälls-ekonomi.

36.11.3 Inte bara tätortsnära skogar

Förslaget har som syfte att förtydliga regeringens styrning av Skogsstyrelsens arbete med skogens sociala värden. Om Skogsstyrelsen i förlängningen därmed breddar sina insatser på temat skogens sociala värden och i större utsträckning än i dag arbetar med sådana värden utanför de tätortsnära områdena bedöms detta kunna leda till positiva samhällsekonomiska konsekvenser. I någon mån skulle detta även kunna sägas stärka den offentliga servicen i fler delar av landet. Några andra konsekvenser av det slag som utredningen har att beakta kan inte väntas.

36.12 Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen

- Skogspolitikens s.k. rådgivningsnivå tydliggörs.

Detta förslag innebär att Skogsstyrelsen inom ramen för sitt ordinarie förvaltningsanslag gör en satsning på att förtydliga och kommunicera innebörden av skogspolitikens rådgivningsnivå till skogssektorn. Förslaget bedöms kunna resultera i en större förståelse för skogspolitikens karaktär till gagn för såväl miljö- som produktionsmålet. I övrigt bedöms inte förslaget ha några konsekvenser av det slag som utredningen har att beakta.

36.13 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

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

Förslaget uppdrag bör genomföras inom ramen för Skogsstyrelsens ordinarie förvaltningsanslag. Om möjligheten att ta ut en sanktionsavgift sedan på sikt införs som ett tillsynsinstrument, kommer det att kunna effektivisera Skogsstyrelsens tillsynsverksamhet till gagn för uppfyllelsen av skogspolitikens båda jämställda mål. Storleken på de intäkter som eventuellt väntas från sanktionsavgifterna och kostnaderna för att administrera detta system kan inte bedömas förrän Skogsstyrelsens analys är genomförd.

36.14 Indelning av de skogsrelaterade ägoslagen

- Ett nytt system för indelning av den svenska skogsmarken införs. Syftet är att skapa en enhetlig definition av skogsmarksrelaterade ägoslag, att tydliggöra indelningen i skyddad respektive brukad mark och att underlätta jämförelser i internationella sammanhang. Mitt förslag till indelning framgår av en figur i kapitel 3 i detta betänkandes första del. Förslaget innebär att begreppen skog, skogsmark, produktiv skogsmark och lågproduktiv skogsmark definieras i skogsvårdslagen. Övriga föreslagna begrepp definieras i föreskrifter som Skogsstyrelsen utarbetar med detta förslag till indelning som grund. Förslaget i sin helhet återfinns i avsnitt 3.21 i del 1 av detta betänkande.

Detta förslag påverkar skogsvårdslagen, där en fullständig revidering av 2 § måste göras. Smärre ändringar i 30 § blir också nödvändiga. Även i fastighetstaxeringslagen kan följdändringar komma att behöva genomföras.

I en rapport från Skogsstyrelsen, där ett förslag till ny indelning av de skogsrelaterade ägoslagen presenteras, återfinns skattningar av kostnaderna för införandet av ett nytt system (tabell 36.1).³ Det system som presenteras i detta betänkande skiljer sig på några viktiga punkter från förslaget i Skogsstyrelsens rapport. En rimlig bedömning torde ändå vara att kostnaderna för att införa det system som föreslås i detta betänkande ligger på ungefär den nivå som presenteras i Skogsstyrelsens rapport.

Kostnaderna för att införa systemet beror bl.a. på vilken ambitionsnivå som väljs när det gäller den framtida indelningen av lågproduktiv skogsmark. Med en låg ambitionsnivå bör kostnaderna stanna på 2-3 miljoner kronor sammanlagt i den privata och offentliga sektorn. Kostnaderna för en mer detaljerad indelning skattas till i storleksordningen 100 miljoner kronor.

³ Svensson S., *Ägoslag i skogen – Förslag till indelning, begrepp och definitioner för skogsrelaterade ägoslag*, Rapport 20, 2006, Skogsstyrelsen, 2006.

Tabell 36.1 Skattad kostnad för att införa ett nytt system för indelning av de skogsrelaterade ägoslagen. (Källa: Skogsstyrelsen Rapport 20, 2006)

Moment i genomförandet	Bedömd kostnad i Mkr	Kommentarer
Framtagande av standard	0,2	Merparten av arbetet redan utfört.
Förändringar i lagstiftning inkl. föreskrifter och allmänna råd	0,3	Kostnader i regeringskansliet och myndigheter.
Information till skogsägare	0,5	
Förändringar i samhällsplanering	<0,1	Ev. förändringar i mål, strategier m.m.
Skogsbruksplanläggning A. (Ingen indelning av impediment i improduktiv skogsmark, träd- och buskmark samt kalt impediment.)	1	Endast kostnader för förändringar i produktionssystemen och således inga extra kostnader vid produktionen av planer. Alternativet A krävs om systemet införs.
Skogsbruksplanläggning B. (Indelning av impediment i improduktiv skogsmark, träd- och buskmark samt kalt impediment.)	100	Huvudsakligen merkostnader för fjärranalys och fältarbete. Alternativ B krävs inte om systemet införs. Det är fråga om en ambitionshöjning i skogsbruksplanläggningen.
Förändring i systemen för statistikproduktion	<0,1	Huvudsakligen mindre förändringar i RT.

Den kostnad som i tabellen har avsatts för utarbetande av standard blir sannolikt högre om förslaget i betänkandet genomförs eftersom det arbete som redan utförts av Skogsstyrelsen bara till viss del är applicerbart på det här föreslagna systemet.

Införandet av det nya systemet kan närmast liknas vid en övergång till ett nytt måttssystem. Erfarenhetsmässigt tar detta lång tid. Ett annat praktiskt problem är att gamla skogsbruksplaner innehåller gamla begrepp och definitioner som inte längre gäller. Kommunikationen mellan markägare och tillsynsmyndigheter kan då försvåras. Det krävs därför informationsinsatser riktade till markägarna som förklarar vad det nya systemet innebär för dem.

Sammantaget bedöms förslaget få begränsade statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser i ett första steg. Såväl de statsfinansiella som samhällsekonomiska konsekvenserna bedöms bli mer omfattande om förslaget i förlängningen leder fram till en nyindelning av den mark som benämns lågproduktiv mark.

36.15 SMÖR och planplikt

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

Det krav på innehav av skogsbruksplan som föreslås kommer att innebära kostnader för de skogsägare som inte redan har en sådan plan. Då det saknas uppgifter om hur många skogsägare som saknar plan är det svårt att skatta denna kostnad. Kostnaden är också beroende av hur regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utformar de närmare kraven på innehållet i en plan. Därutöver påverkas kostnaderna av hur i underlaget beskrivet IT-projekt utvecklar sig. Utökade möjligheter för olika myndigheter att tillhanda information via Internet bedöms vara en viktig faktor för att hålla plankostnaderna nere.

De positiva konsekvenserna som väntas av förslaget är att skogsägarna blir mer engagerade i brukandet av skogen och att planen därmed ökar förutsättningarna att nå skogspolitikens båda jämställda mål. Detta gagnar i sin tur både miljön och samhällsekonomin.

36.16 EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning

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

Föreslagen handlingsplan bör utarbetas inom Regeringskansliet och i samråd med föreslaget forum. Arbetet med planen och inom forumet bör finansieras inom ramen för Regeringskansliets förvaltningsanslag. Såväl handlingsplan som forum väntas resultera i ett mer samordnat och därmed effektivt agerande från svensk sida i internationella skogspolitiska sammanhang.

36.17 Forskning

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

Förslaget i sig bedöms inte få några konsekvenser inom de områden som utredningen har att beakta. Beroende på vilka situationer som eventuellt uppstår i framtiden kan förslaget dock komma att få miljömässiga, samhällsekonomiska och statsfinansiella konsekvenser vars omfattning kommer att variera.

Kommittédirektiv



Utvärdering av skogspolitiken

Dir.
2004:70

Beslut vid regeringssammanträde den 19 maj 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En utredare tillkallas med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken. Utvärderingen skall ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast. Det innebär att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Ett hållbart skogsbruk skall bedrivas, och skogen och skogsnäringen kommer även i fortsättningen vara av ekonomisk, social, kulturell och ekologisk betydelse för Sverige. Regeringen bedömer att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken har uppfyllts under de dryga tio år som den tillämpats. Det är först nu som det är möjligt att mera genomgripande utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik.

Bakgrund

Grunderna för gällande skogspolitik lades fast av regering och riksdag 1993 (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). Några av de viktigaste förändringarna jämfört med tidigare var att två jämställda mål för skogspolitiken fastställdes, ett produktionsmål och ett miljömål, och att detaljregleringen inom skogspolitiken minskades. De flesta av de bidrag som tidigare funnits avskaffades. Skogsägarna fick frihet under ansvar att själva svara för att bedriva ett hållbart skogsbruk.

Skogspolitiken har därefter utvärderats och redovisats till regeringen två gånger, 1997 och 2002. Med anledning av 1997 års utvärdering föreslog regeringen mindre ändringar i skogsvårdslagen (1979:429), vilka också har genomförts (prop. 1997/97:158, bet. 1998/99:MJU3, rskr. 1998/99:32). Ändringar i skogsvårdsförordningen (1993:1096) gjordes också. En översyn av förvalt-

ningen av de statligt ägda skogarna gjordes år 2002 (SOU 2002:40). Resultaten av 2002 års utvärdering redovisade regeringen till riksdagen i skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39). I skrivelsen betonades att grunderna för dagens skogspolitik ligger fast. Samtidigt förordades en fördjupad, oberoende utvärdering och översyn av skogspolitiken. Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges 15 miljömål (Miljömålen – allas vårt ansvar) bedömde i februari 2004 att målet Levande skogar kan vara svårt att nå med nu gällande beslut.

Varken riksdagen eller de två utvärderingarna av 1993 års skogspolitik har haft några invändningar mot grunderna för skogspolitiken. Regeringen konstaterade i skrivelsen att dessa grunder, med jämställda mål och frihet under ansvar, bör ligga fast. Samtidigt framhöll regeringen att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken kan uppfyllas under de dryga tio år som den tillämpats. De långa utvecklingstider som gäller för skog i Sverige gör att skogspolitiken skall vara framsynt. Det är först nu som det är möjligt att mera genomgripande utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik.

2002 års utvärdering pekade på svårigheterna att särskilja olika påverkansfaktorer, som skogspolitiska mål, lagstiftning, skattepolitik och EU-politik. Även denna fråga ansåg regeringen att det fanns anledning att uppmärksamma.

Uppdraget

Regeringen tillkallar en särskild utredare med uppgift att utvärdera och se över skogspolitiken så som den tillämpats de senaste tio åren, och lämna förslag till Anpassningar och förbättrad måluppfyllelse.

Utvärderingen skall ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast. Skogen och skogsnäringen skall vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar. Skogsbruket är en självbärande näring och ekonomiska bidrag bör därför inte lämnas till normala åtgärder i ett hållbart skogsbruk. Utgångspunkten innebär också att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Vad denna avvägning mellan skogspolitikens båda jämställda mål betyder vid genomförandet av skogspolitiken skall belysas i ett bredare samhällsperspektiv av utredaren. Inriktningen skall innebära ett hållbart

förvaltande av naturresursen skog med bibehållen handlingsfrihet för framtiden. Statens respektive skogsnäringens ansvar för genomförande av skogspolitiken skall förtydligas. Utredaren skall i första hand utgå från att det statliga åtagandet inte skall öka i omfattning.

En viktig ambition bakom avregleringen och omläggningen av skogspolitiken 1993 var att mångfalden av bruksmetoder skulle främjas, till gagn för landskapsbild, landsbygdsutveckling och biologisk mångfald. Utredaren skall bedöma hur väl produktions- och miljömålen har uppfyllts. Behov av vidareutveckling av mätinstrument för de skogspolitiska målen skall beskrivas. Eventuella målkonflikter inom skogspolitiken och mellan skogspolitiken och andra politikområden skall belysas.

De förändringar av skogsnäringens villkor som skett de senaste tio åren skall beaktas. Några av de faktorer som påverkat skogspolitiken och som av det skälet skall analyseras är EU-medlemskapet, EU:s utvidgning, internationell skogspolitik, skogsforskningens villkor, miljö- och konsumentkrav, förändringar i privat-skogsbruket när allt flera skogsägare inte bor på och brukar sin fastighet samt den fortgående internationaliseringen av skogsindustrin och virkesmarknaden. Globalt och inom EU har mål om att utarmningen av biologisk mångfald skall upphöra 2010 antagits.

Det långa tidsperspektiv som gäller för växande skog skall särskilt beaktas. Svårigheten att bedöma de långsiktiga effekterna av t.ex. nya regler för skogsskötsel gör att möjligheter till stor variation i formerna för brukandet bör vara norm. Utredaren skall särskilt uppmärksamma såväl effekterna av tidigare skogsbruksmetoder som pågående arbete och forskning kring nya metoder för skogsbruk. Även framtida klimatförändringar och klimatpolitikens påverkan på svenskt skogsbruk skall beaktas.

Virkesförsörjningsfrågorna skall särskilt belysas, liksom det svenska skogsbrukets långsiktiga inriktning och utvecklingsmöjligheter på en internationell marknad med ökad konkurrens. De ökande och konkurrerande anspråken på råvaran skall också belysas. Utredaren skall beakta såväl rapporten Mer trä i byggandet (Ds. 2004:01) som resultatet av det uppdrag om den svenska användningen av bioenergi i Sverige som Sveriges lantbruksuniversitet skall rapportera till regeringen senast den 30 juni 2004.

Utvärderingen skall inte begränsas till de faktorer som direkt påverkar skogen och skogsbruket, utan politiken skall utvärderas i ett vidare samhällsperspektiv. I arbetet skall riksdagens beslut om en regional utvecklingspolitik med väl fungerande lokala arbets-

marknadsregioner beaktas (prop. 2001/02:4, bet. NU4), liksom riksdagens beslut om Sveriges politik för global utveckling beaktas (prop. 2002/03:122, bet. UU3). Besluten innebär att målet att bidra till en hållbar regional och global utveckling gäller samtliga politikområden. Utredaren skall också som en jämförelse visa hur några olika länder med liknande förutsättningar som Sverige har hanterat avvägningen mellan olika intressen i skogspolitiken.

Sektorsansvaret

Skogsbrukets sektorsansvar för miljövard betonades särskilt i samband med det skogspolitiska beslutet 1993. Ansvar för miljön berör samhällets alla sektorer och många miljö-, natur- och kultur- miljövarsfrågor kan bara hanteras genom förändring och utveckling inom de olika sektorerna. Sektorsansvaret behöver vidareutvecklas med utgångspunkt i vad som lagts fast genom arbetet med miljö kvalitetsmålen. Inte minst inom skogssektorn finns det värdefulla erfarenheter att ta till vara i den fortsatta utvecklingen. I skrivelsen En samlad naturvårdspolitik (skr. 2001/02:173) aviserade regeringen en översyn av hur sektorsansvaret fungerat hittills. Utredaren skall genomföra en sådan översyn för skogssektorn och redovisa möjlig fortsatt utveckling och förtydliganden. Hållbart nyttjande har en bred ansats, omfattande ekologiska, ekonomiska, sociala och kulturella aspekter. Utredaren skall diskutera gränserna för ett hållbart uttag utan tillförsel av t.ex. kvävegödsel. När det gäller biologisk mångfald skall utredaren, i linje med skrivelsen, utgå ifrån den definition som är fastlagd i FN:s konvention om biologisk mångfald och de riktlinjer om hållbart nyttjande som beslutats inom ramen för konventionen.

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

Skogsnäringen är en basnäring i Sverige. Skogssektorns möjlighet att bidra till ökad tillväxt, välfärd och folkhälsa samt att stärka utvecklingen av det lokala näringslivet är en viktig utgångspunkt för det skogspolitiska arbetet. Friluftsliv, fiske, jakt och turism är några viktiga former för nyttjande av skogsmark. Utredaren skall föreslå åtgärder och insatser som syftar till att lyfta fram och utveckla skogens och skogsbrukets förutsättningar inom de värdekedjor som skogen utgör basen för.

Skogspolitikens medel

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

Även de skogspolitiska medlen kan behöva justeras eller anpassas till ändrade förutsättningar. En grundläggande fråga för utredaren är att bedöma om medlen i sin nuvarande utformning räcker för att målen skall uppnås och om det finns möjligheter till effektiviseringar. Statens roll respektive skogsnäringens eget ansvar för skogspolitikens medel behöver förtydligas. Formerna för finansieringen av statliga åtaganden inom ramen för skogspolitiken behöver ses över. I detta sammanhang skall utredaren särskilt beakta det hittills låga utnyttjandet av möjligheterna till medfinansiering från EU.

Skogsvårdslagen, m.m.

För att det skall gå att bedöma om skogsvårdslagen har den utformning som krävs för att på avsett vis kunna bidra till att uppfylla skogspolitikens mål behöver lagen utvärderas. Även tillsynen över skogsvårdslagens efterlevnad skall utvärderas av utredaren.

I skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39) framhöll regeringen att det är av avgörande betydelse att information om dokumenterade natur- och kulturvärden finns tillgänglig vid planering av skogsbruksåtgärder. Regeringen aviserade också att det inom de närmaste åren bör ske en utvärdering av om dessa s.k. skogs- och miljöredovisningar har fungerat som det är avsett. Utredaren skall därför även belysa i vilken utsträckning skogs- och miljöredovisningar har funnits tillgängliga i enlighet med lagstiftningen samt om dessa har innehållit den information som detta verktyg syftar till att tillhandahålla. Utredaren skall även lämna förslag till hur detta eller andra lämpliga verktyg kan utvecklas, i

syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av olika miljö- och kulturmiljömål som rör skogen.

Rådgivning och information

Skogspolitikens mål baseras på att skogsbruket gör åtaganden utöver vad lagstiftningen kräver. Därför har statlig rådgivning och information en viktig roll för hur väl skogspolitikens mål uppfylls. Den senaste utvärderingen visar tydligt att insatser som röjning i ungskog och naturvårdshänsyn vid avverkning blir bättre med bra rådgivning. Verksamheten med information, rådgivning och utbildning skall därför utvärderas av utredaren som också skall lämna förslag till möjlig effektivisering. Gränsdragningen mellan det statliga åtagandet att stödja skogsbruket med rådgivning, information och utbildning och skogsägarnas eget ansvar för kunskapsinhämtande om regelverk och de skogspolitiska målen skall också analyseras. Utredaren skall även studera alternativa möjligheter till finansiering av rådgivning, information och utbildning.

I regeringens skrivelse Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39) uppmärksammades problemet med att röjning av ungskog har minskat sedan skogsvårdslagets krav på gallring och röjning slopades 1993. Särskilda åtgärder för att minska arealen skog med akut röjningsbehov skall därför omfattas av utredarens förslag.

I samma skrivelse uppmärksammade regeringen problemet med de stora klövviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, såväl från produktionssynpunkt som ur ett naturvårdsperspektiv. Utredaren skall granska även denna fråga och lämna förslag på åtgärder.

Forskning

Skogsnäringen har ekonomiska, sociala, kulturella och ekologiska beröringspunkter med många vitt skilda delar av forskarsamhället. Såväl ur ett näringspolitiskt perspektiv som utifrån en bedömning av skogspolitikens möjligheter att bidra till att miljömålen uppfylls vore det värdefullt att kartlägga den hittillsvarande forskningens omfattning och inriktning, liksom att analysera dess betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen, tillväxten, och

som underlag för utformningen av relevanta miljö kvalitetsmål. Exempelvis bör forskning om klimatförändringarnas betydelse för skogsnäringen beaktas. Utredaren skall göra denna kartläggningen och med den som grund lägga fram slutsatser för en framtida skogspolitik.

I skrivelsen Uppföljning av skogspolitiken (skr. 2003/04:39) framhöll regeringen att det bör ske en fortsatt utveckling av alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk i syfte att bevara och utveckla skogens många värden. Utredaren skall dels se över hur sådana metoder tillämpas i dag inom skogsbruket, dels lämna förslag till sådana metoder och hur de kan användas för att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen.

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Regeringen avser att lämna en miljömålsproposition till riksdagen under 2005. Propositionen och riksdagens synpunkter på miljö kvalitetsmålet Levande skogar skall beaktas av utredaren. Han eller hon skall särskilt bedöma behov av ytterligare utvecklingsarbete om miljö hänsyn vid skogsbruk samt olika former för skydd av skog. I enlighet med miljö kvalitetsmålet undantas stora arealer värdefull skogsmark från skogsbruk, såväl formella som frivilliga avsättningar. Nödvändig skötsel av kulturbetingade värden förekommer endast i begränsad omfattning. Utredaren skall redovisa dels en bedömning av kostnaderna för att sköta såväl natur- som kulturbetingade värden, dels förslag till former för sådan skötsel. Utredaren skall vidare belysa vilka eventuella ytterligare åtgärder som krävs inom den svenska skogssektorn för att 2010-målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald skall kunna uppfyllas.

Organisation

Skogsvårdsorganisationens organisation, roll och arbete för genomförandet av skogspolitiken skall också utvärderas av utredaren. En översyn av effektivitet och måluppfyllelse skall också genomföras. Även Skogsvårdsorganisationens långsiktiga behov av resurser för genomförandet av skogspolitiken skall belysas. Skogsvårdsorga-

nisationens uppdragsverksamhet riktad till skogsbruket skall utvärderas och dess effektivitet och ändamålsenlighet belysas.

Utredningsarbetet

Utredaren skall samråda med en parlamentariskt tillsatt referensgrupp.

Utredaren skall även samråda med:

- företrädare för organisationer och företag inom området,
- berörda myndigheter,
- den parlamentariska kommitté som skall tillsättas under våren 2004 med uppgift att ta fram en långsiktig strategi för landsbygdsutveckling,
- Näringslivets regelnämnd såvitt avser konsekvenser för företag,
- personalorganisationerna.

En konsekvensbedömning skall göras för samtliga förslag. konsekvensbedömningen skall det ingå en redovisning av de samhälls-ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av förslagen samt av eventuella statsfinansiella effekter. Eventuell påverkan på skogsägarens äganderätt skall också redovisas. För de förslag som har statsfinansiella effekter skall utredaren föreslå finansiering.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2005.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Skogsutredningen 2004 (N 2004:12)**

**Dir.
2004:139**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 oktober 2004

Sammanfattning av uppdraget

Skogsutredningen 2004 (N 2004:12) skall lämna ett delbetänkande som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen senast den 30 april 2005.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 19 maj 2004 (dir. 2004:70) tillkallade statsrådet Messing en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken. Utredningen har antagit namnet Skogsutredningen 2004 och skall enligt direktiven vara slutförd senast den 31 december 2005.

Regeringen har intresse av att den del av utvärderingen som avser Skogsvårdsorganisationen görs mera skyndsamt.

Utredningen om en strategi för hållbar landsbygdsutveckling (dir. 2004:87) skall enligt sina direktiv lämna en delrapport den 30 april 2005 om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram. I den mån Skogsutredningen 2004 har överväganden eller förslag i denna del skall dessa samordnas med den utredningen.

Redovisning av uppdraget

Skogsutredningen 2004 skall utöver sitt slutliga betänkande den 31 december 2005 lämna ett delbetänkande som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen. Delbetänkandet skall redovisas senast den 30 april 2005.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till
Skogsutredningen 2004 (N 2004:12)**

**Dir.
2005:99**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 september 2005.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 maj 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken (dir. 2004:70). Utredningen har antagit namnet Skogsutredningen 2004 (N2004:12). Utredaren skulle redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2005.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2004:139) den 7 oktober 2004 beslutade regeringen att utredningen senast den 30 april 2005 skulle lämna ett delbetänkande om utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen. Utredningen redovisade uppdraget i delbetänkandet Skog till nytta för alla? (SOU 2005:39).

Uppdraget enligt ursprungsdirektivet är mycket omfattande och har blivit försenat av uppdraget i tilläggsdirektivet. Den svåra stormen i södra Sverige i januari 2005 försenar dessutom arbetet, då utredaren önskar ta del av bl.a. Skogsstyrelsens utvärdering av stormarbetet. Med hänsyn till detta skall utredaren, i stället för vad som tidigare beslutats, slutligt redovisa sitt uppdrag senast den 30 september 2006.

(Näringsdepartementet)

Omvärldsfaktorers påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv

Sammanfattning

Skogsindustrin kommer under överskådlig framtid att vara den ojämförligt största kommersiella användaren av svensk skog. Andra användningsområden – till exempel för energiproduktion – kan, ur ett skogsägarperspektiv, konkurrera ekonomiskt med pappersindustrin och bör uppmuntras som ytterligare en intäktskälla för skogsnäringen. Men ur ett nationellt och samhällsekonomiskt perspektiv är både sågverks- och pappersindustrin nödvändiga för en ekonomiskt hållbar skogsnäring. Svensk skogspolitik bör därför verka för att vidmakthålla den svenska skogsindustrins internationella konkurrenskraft. För att bäst säkra industrins ställning behöver produktivetsförbättringar och investeringar för att höja konkurrenskraften motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter (ca 2–3 % per år i fasta priser) och kostnadsökningar på insatsvaror.

Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både skogsbruket och industrin (i första hand pappers- och massaindustrin, inte sågverken), trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare. Genom produktivetsförbättringar inom både skogsbruk och industri har kostnaderna kunnat hållas nere. Bland annat har skogsbrukskostnaderna reellt sett minskat med 20 % över det senaste decenniet. Till följd av detta har den svenska pappers- och massaindustrins lönsamhet varit relativt god *samtidigt* som skogsägarnas rånetto hållits på en stabil, eller till och med svagt ökande, nivå.

En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri. Efterfrågan och produktionskapaciteten för papper flyttas alltmer österut – huvudsakligen till Asien – dit Sverige har transportnackdelar.

Produktion av massa flyttas alltmer till den södra hemisfären, där länder med mycket låg fiberkostnad har stora konkurrensfördelar. För sågade trävaror är efterfrågetillväxten generellt sett låg. Samtidigt har Sveriges viktigaste marknad, Västeuropa, ökat sin produktion vilket inneburit att regionen gått från nettoimport till nettoexport. Även Östeuropa och Ryssland har ökat sin produktion och export till Västeuropa vilket sammantaget lett till minskade realpriser på sågade varor det senaste decenniet.

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige försämras vilket riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som kan förbättra konkurrenskraften. Vi noterar speciellt fyra sådana indikationer:

- Produktivitetsförbättringarna inom skogsbruket tycks vara på väg att plana ut.
- Kostnader för insatsvaror (som energi och kemikalier) samt transporter (speciellt av virke) visar tendenser att stiga kraftigare än tidigare.
- En industriexpansion som tycks vara större än det möjliga framtida uttaget av virke, kombinerat med minskade importmöjligheter till följd av ökad konkurrens om fiber riskerar att leda till en ”virkesbrist” eller i alla fall höjda priser på virke.
- Tillkomsten av en inhemsk biobränslebaserad energiindustri kan i tillägg komma att ställa mycket stora krav på uttagsvolymerna i den svenska skogen vilket leder till ökade priser och därmed försämrad konkurrenskraft för den övriga industrin.

Även om industriinvesteringarna hittills följt en stigande trend finns tecken på minskad investeringsvilja i den svenska industrin och dessutom ekonomiska indikationer på att skogsindustriinvesteringar i Sverige inte längre lönar sig.

För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogspolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med tre viktiga områden:

- Öka möjligheterna till fiberuttag ur den svenska skogen, både genom att bättre utnyttja dagens fiberpotential och genom att öka skogens tillväxttakt för framtida avverkning. Man bör också undersöka möjligheterna att förändra arealstrukturen för att tillåta större arealer med industriellt tillgänglig fiber.

- Verka för en ökad produktivitet i kedjan skog-industri. Troligen är de viktigaste åtgärdsområdena här att arbeta med förbättrad produktivitet inom drivning och att se till att virkeslogistikens produktivitet kan vidmakthållas och även förbättras.
- Verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsbruket. Detta gäller såväl de nuvarande stora industriella användningsområdena (massa-, pappers- och sågverksindustri) som framtida användare, speciellt den nu framväxande biobränsleindustrin. Detta gradvis mer komplexa och känsliga industrisystem ökar behovet att en bredare syn på skogsnäringsfrågor. En obalans i detta system kan få stora negativa konsekvenser för Sveriges ekonomi.

Uppdrag och avgränsningar

Skogsutredningen har frågat McKinsey & Company om hjälp med att belysa vilka effekter den framtida globala efterfrågeutvecklingen på skogsindustriprodukter kan komma att få på den svenska virkesmarknaden och virkesbalansen. I uppdraget har även ingått att diskutera de krav som efterfrågeutvecklingen på slutanvändarsidan och övrig industridynamik ställer på det svenska skogsbruket och den svenska skogspolitiken.

I det arbete som gjorts för att bistå Skogsutredningen har McKinsey fokuserat på följande nyckelfrågeställningar:

– Vilken är den förväntade globala och regionala utvecklingen avseende tillgång och efterfrågebalansen på skogsindustriprodukter (t.ex. massa, papper och sågade varor) på tio års sikt och vilka faktorer bedöms ha störst inverkan på denna utveckling? Vilka är de viktigaste framtida faktorerna och trenderna i trä-, massa- och pappersanvändning och hur kommer dessa att påverka den framtida efterfrågan på svenska skogsindustriprodukter?

Frågeställningen som berör den förväntade globala utvecklingen på tillgång och efterfrågan på skogsindustriprodukter har huvudsakligen besvarats baserat på olika industriobservatörers uppskattningar om framtiden. Frågeställningen som berör vilka faktorer som bedöms ha störst inverkan på efterfrågan har besvarats kvalitativt. Fokus har varit på de faktorer som kan komma att påverka den svenska skogspolitiken.

– Vilka andra faktorer kommer att påverka tillgången och efterfrågan på den svenska virkesmarknaden på tio års sikt och hur, i grova drag, kan dessa faktorer komma att utvecklas? Exempel på sådana faktorer är:

- Lönsamheten, investeringsviljan och därmed kapacitetsutbyggnaden i den svenska industrin.
- Produktivitetsutvecklingen inom svenskt skogsbruk .
- Utvecklingen av marknaden för nya virkessortiment, t.ex. biobränslen.

Denna frågeställning har framförallt besvarats genom att beskriva vilka faktorer som kommer att vara viktiga för svensk skogspolitik snarare än att försöka förutspå exakt hur industrin kommer att utvecklas.

– Vilka krav ställer svaren på frågeställningarna ovan på det svenska skogsbruket och den svenska skogspolitiken?

Det är viktigt att poängtera att uppdraget haft en tydlig inriktning mot skogsindustriella frågor. Skogspolitiken innefattar naturligtvis många fler aspekter än bara industriella frågeställningar. Förutom miljöfrågor – som ju i svensk skogspolitik har samma dignitet som industrifrågor – bland annat även jakt- och turismfrågor. Skogsutredningens önskemål har dock varit specifikt riktat mot omvärldsfaktorernas påverkan på skogsindustrin. Uppdragets korta tid skulle heller inte ha möjliggjort någon rättvis behandling av viktiga miljöfrågor eller det viktiga gränssnittet mellan miljö- och industrifrågor. Denna rapport lämnar därför åt Skogsutredningen att genomföra den nödvändiga balansen mellan industri, miljö och andra skogspolitiska områden.

Den omvärldsbeskrivning som presenteras i denna rapport är baserad på McKinsey & Companys erfarenhet inom den svenska och globala skogsindustrin, på intervjuer med branschföreträdare, på information från erkända industrianalytiker samt vår egen analys av sådan information. Rapporten är inte ämnad att ge rekommendationer om specifika åtgärder. Vårt syfte är att belysa omvärldsfaktorerens påverkan på svensk skogsindustri och vilka områden en svensk skogspolitik därmed speciellt bör ta hänsyn till. I slutet av rapporten ger vi *exempel* på åtgärder som skulle kunna ha en positiv effekt på de områden vi tar upp. Innan beslut fattas om att genomföra sådana eller andra åtgärder bör dock en noggrannare

konsekvensanalys göras. Alla rekommendationer om förändrad svensk skogspolitik baserade på material i denna rapport får anses vara Skogsutredningens ansvar.

1 Svensk skogspolitik behöver värna om en konkurrenskraftig skogsindustri

1.1 Skogens användningsområden

Den svenska skogsindustrin är för närvarande den ojämförligt största kommersiella användaren av den svenska skogen (s. 298). Av de 140 miljarder kronor som svenska skogsprodukter¹ värderades till år 2004, kunde cirka 70 % hänföras till pappers-, kartong-, och massaindustrin. 28 % av värdet kom från den trämekaniska industrin, som i Sverige huvudsakligen består av sågade trävaror och bara en liten del skivindustri (med produkter som spånskivor, plywood, MDF, etc.). Endast cirka 5 % av värdet 2004 kom från övrig kommersiell användning av skogen, då huvudsakligen som bränsle. Denna del är ännu så länge liten och fragmenterad.

Mycket talar för att tekniska, ekonomiska och miljörelaterade utvecklingar kommer att öka diversifiering av användningsområden för den svenska skogen. Försök med etanolframställning för att användas som drivmedel i bilar pågår bland annat i Sverige. Forskning pågår också om möjligheterna att skapa polymera material, som substitut för plaster, baserat på cellulosa. Tankar om att kraftigt effektivisera utbytet av biprodukter från massaframställning – i veritabla ”bioraffinaderier” – dryftas alltmer och vissa småskaliga försök pågår. Vissa amerikanska beräkningar gör gällande att sådana bioraffinaderier i framtiden skulle kunna skapa extra intäkter på flertalet miljarder dollar genom tillverkning av energi, flytande bränsle och andra kemikalier. Det tycks dock finnas relativt lite djupgående analys som tar hänsyn till marknads- och prissättningsdynamik och sådana uppskattningar är därför ännu så länge inte fullt tillförlitliga.

¹ I detta är intäkter från turism och andra skogliga aktiviteter inte medräknade. Dessa är i huvudsak komplementära aktiviteter till de andra skogsprodukterna.

1.2 Behövs skogsindustrin?

Forskning och aktiviteter för att tillvarata mesta möjliga av en uppenbarligen mycket användbar skogsresurs är viktig och bör uppmuntras. Icke desto mindre kommer, under överskådlig framtid, den svenska skogsindustrin i sin nuvarande form att fortsätta vara den största och viktigaste användaren av fiber. Svensk skogsnäring behöver därför en aktiv och konkurrenskraftig skogsindustri. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är båda de två delarna av dagens industri – sågverken såväl som pappers-, kartong- och massabruken – av utomordentligt stor betydelse för en hållbar svensk skogsnäring (s. 299).

Sågverksindustrin å sin sida är den enda användare som har möjlighet att betala de priser som behövs för att generera den klart största intäktströmmen för skogsägaren. Även om endast cirka hälften av den fibervolym som plockas ut ur skogen är i form av sågtimmer så ligger, på grund av timrets högre pris relativt både massaved och brännved, två tredjedelar av virkets värde i sågtimmeret (s. 300).

På senare tid har intresset för en biobränslebaserad energiindustri vuxit kraftigt. Med nuvarande utformning av skattesystem och med nuvarande energipriser har denna industri visat sig ha en god betalningsförmåga, till och med till den grad att pappers- och massaindustrin delvis upplever en konkurrensituation om fibern. Om nu ändå energiindustrin kan betala samma priser för massaveden – men för att omvandla den till energi snarare än papper – kan man ställa sig frågan om pappers- och massaindustrin verkligen behövs.

Det tycks vara riktigt att energiindustrin i dagsläget har en betalningsförmåga för massaved som är i nivå med vad pappers- och massaindustrin kan betala. Våra indikativa beräkningar (s. 301) tyder på det och samma slutsats kommer både representanter för energiindustrin och pappersindustrin fram till. För skogsägaren tycks det därför kunna gå på ett ut huruvida ett värmeverk eller ett pappersföretag köper den ved som inte går till sågtimmer². Det är dock viktigt att komma ihåg att den köpkraft energiindustrin har till stor del är driven av olika former av subventioner, speciellt de

² Detta resonemang gäller för marginalvirket, dvs den extra kubikmetern uttagen från skogen. För att det ska gälla generellt krävs också att energiindustrin har ett totalt fiberbehov som motsvarar det behov som pappersindustrin har idag. Beroende på politisk målsättning kan detta, som vi visar senare, mycket väl vara fallet.

gröna elcertifikat som tilldelas producenter av förnyelsebar elenergi.

Men även om det för den enskilde skogsägaren kan vara attraktivt att sälja virke till energiindustrin är det mycket tveksamt om det i stor skala är riktigt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv att undergräva förutsättningarna för pappers- och massaindustrin. Det finns åtminstone tre starka skäl att tro att även den delen av industrin behövs i hög grad:

– För svensk ekonomis vidkommande finns det inget annat användarsegment som har lika stor betydelse (s. 302). Även de handelsintäkter som genereras av export av svensk massa, papper och kartong är substantiellt större än vad man vinner på att till exempel slippa importera olja för uppvärmning, drivmedel (eller elgenerering) (s. 303–304)

– Sågverks- och pappersindustrin är starkt sammanlänkade, bland annat genom att massa- och pappersbruken är köpare av flis från sågverken (s. 305). Givet strukturen på den svenska skogsindustrin – med pappersindustriföretag som stora ägare i en i övrigt mycket fragmenterad industri – är det troligt att en livskraftig pappers- och massaindustri är nödvändig för att upprätthålla en stark sågverksindustri

– Genom tiderna har den svenska pappers- och massaindustrin bidragit starkt till utvecklingen av skogsbruket. Det är oklart hur mycket skogsbruket skulle utvecklas om inte de stora skogsindustriföretagen drev på utvecklingen.

Samtidigt är den svenska skogsindustrin beroende av den svenska skogen. Fiber är den största enskilda kostnadsposten för produktion av skogsindustriprodukter (s. 306). I vissa fall – naturligtvis för sågade trävaror men även för produkter som massa och wellpapp – utgör fiber dessutom inte bara den största enskilda posten utan också större delen av den totala kostnaden. Låga fiberkostnader är därför ett måste för att bibehålla konkurrenskraften. Eftersom det mesta av svensk skogindustris fiberråvara kommer från svenska skogar (drygt 80 % för pappers- och massaindustrin och mer än 95 % för sågade trävaror, (s. 307) är industrin därför beroende av ett livskraftigt svenskt skogsbruk.

Sammantaget gör vi följande bedömning:

– Den svenska skogsindustrin, både sågverken och pappers- och massabruken, är nödvändiga för att få ut ett stort samhällsekonomiskt värde av skogsresursen.

– Ur ett ekonomiskt perspektiv behöver skogspolitiken³ därför arbeta med både industri och skogsbruk för att vidmakthålla eller förbättra industrins konkurrenskraft.

Dessa två teser utgör därmed grunden för vår analys av de krav som – ur ett strikt industriekonomiskt perspektiv – kan ställas på den svenska skogspolitiken.

1.3 Säkra industrins konkurrenskraft

Hur kan då skogspolitiken bäst värna om industrins konkurrenskraft? Först och främst ska det naturligtvis sägas att huvudansvaret för att värna konkurrenskraften ligger på industrins egna axlar. Det är deras ansvar och i deras intresse att de själva strävar efter att hålla nere kostnader, öka produktivitet, genomföra behövliga och ekonomiska investeringar, optimera produktstrategier och i allmänhet förvalta aktieägarnas pengar på bästa möjliga sätt. Skogspolitiken har dock en stor påverkan på förutsättningarna att göra detta i Sverige. Skogsindustriföretagen blir alltmer internationella, inte bara i sin försäljning utan även i sin produktion. De har därför i allt större utsträckning möjlighet att fatta beslut om sin verksamhet som gagnar dem som företag men inte nödvändigtvis Sverige som nation. Skogspolitiken behöver därför vara utformad så att den skapar utrymme för en lönsam närvaro av skogsindustriföretag i Sverige.

En av de viktigaste grundläggande svårigheterna för skogsindustrin är den prispress som slutprodukterna hela tiden utsätts för och de ofta ökande kostnaderna för insatsvaror som fiber, energi, kemikalier och arbetskraft. I reala termer sjunker priserna för de flesta skogsindustriprodukter med någonstans mellan 1 % och 3 % per år (s. 308). Detta är en följd av att ny, mer kostnadseffektiv produktionskapacitet ständigt tillförs, samtidigt som produkterna i de flesta fall fortfarande betraktas som bulkvaror där enskilda tillverkare har svårt att övertyga kunderna om att just deras produkt har fördelar som andra leverantörer inte kan ge. Trots att tillverkarna av skogsprodukter växer sig större växer förhandlingsstyrkan hos deras kunder än mer – och dessa väljer i de flesta fallen den billigaste produkten.

³ Vi använder i denna rapport ordet "skogspolitik" i en lite vidare bemärkelse än den som strikt behandlar skogsbruket. Vi ser skogspolitiken som alla politiska områden som påverkar skogsresursens utnyttjande, vilket i viss mån då inkluderar delar av industri-, energi-, transport- och miljöpolitik. Det senare området behandlas dock inte alls i denna rapport.

För insatsvarorna är förhållandet många gånger det omvända (s. 309). Insatsvarorna till exempelvis pappersindustrin är huvudsakligen råvaror av olika slag där brist på tillgång, antingen på grund av naturligt låg förekomst eller på grund av försiktig kapacitetsutbyggnad, gör att priserna tenderar att öka.

Resultatet blir att skogsindustrin hamnar i en kniptång mellan ökade priser på insatsvaror och sjunkande priser på egna produkter. Industrin behöver därför ständigt motverka prispress och kostnadsökningar med produktivitetsförbättringar och investeringar för att höja konkurrenskraften.

Situationen kan beskrivas med en kostnadskurva, där varje produktionsenhet för en vara – varje bruk – är utmärkt med en stapel vars bredd är brukets produktionskapacitet och vars höjd är brukets produktionskostnad (s. 309). Listade i ordning efter stigande produktionskostnad utgör staplarna tillsammans en kostnadskurva för den produkten och staplarnas sammanlagda bredd markerar den totala produktionskapaciteten. Denna kostnadskurva motsvarar mikroekonomins tillgångskurva. Produktionskostnaden vid den punkt som motsvarar marknadens totala efterfrågan av varan blir det pris som marknaden är villig att betala för varan. Det bruk som ligger vid denna punkt har alltså en försäljningsintäkt som precis motsvaras av produktionskostnaden och tjänar inga pengar. Bruk utanför denna punkt har föga anledning att långsiktigt fortsätta producera eftersom deras kostnader är högre än deras intäkter. Bruk längst ner på kurvan har däremot en hög vinstmarginal.

Kostnadskurvor är måhända ett teoretiskt koncept, mer eller mindre svårt att tillämpa i verkligheten. Skogsindustrin, med sin karaktär av bulkvaruproducent, följer dock, visar det sig, väldigt väl ett sådant koncept. De tillverkare som ligger högst upp på kostnadskurvan har låg konkurrenskraft och riskerar att slås ut i långt högre utsträckning än de långt ner på kurvan.

Skogsindustrins situation kan då beskrivas i kostnadskurvans terminologi på följande sätt:

- Prispressen på slutprodukter sänker nivå för högsta möjliga produktionskostnad som tillåter ett bruk att fortsätta operera
- Kostnadsökningar för ett enskilt bruk ”förflyttar” bruket längre ut på kostnadskurvan och minskar dess konkurrenskraft

- Ny kapacitet med låga kostnader, antingen på grund av modern teknik eller tillgång till billig råvara kommer in i den nedre delen av kurvan och pressar ut andra bruk till höger
- För att hålla sig kvar, och kanske förbättra sin position på kostnadskurvan behöver företagen ständigt jaga kostnader och investeringar som förmår flytta bruket till vänster på kurvan och därmed höja konkurrenskraften.

För att bibehålla sin konkurrenskraft måste således produktivetsförbättringar i verksamheten – i industrin såväl som i skogen – uppväga den sammanlagda effekten av prisminskningen på slutprodukter och prisökningen på insatsvaror. När kostnaderna för ett företag – eller alla företag i en industri i ett land för den delen – ökar mer än andra företags, när produktivetsökningarna inte håller samma takt som andras, när investeringarna för att sänka kostnader och förbättra kvalitet börjar hållas inne, då är det företagets – eller industrins – väg mot tappad konkurrenskraft och utslagning påbörjad.

Det är genom att bidra till att produktivetsförbättringar kan motverka pris- och kostnadspressen som skogspolitiken kan göra sin största insats för skogsnäringen (s. 310).

1.4 Östra Kanada som ett varnande exempel

Kanada, speciellt de östra delarna, är ett exempel där skogsindustrin tappat balansen och börjat hamna i en negativ spiral av ökade priser och sjunkande investeringar (s. 311). Till sin produktstruktur är Kanada ganska likt Sverige, med en utbredd sågverksindustri och en pappersindustri med en stor tyngd på mekaniska papper – speciellt tidningspapper men också olika former av journalpapper – allt baserat på stora barrskogstillgångar. Kanada har dock nackdelen att vara en del av den Nordamerikanska marknaden som, ur pappersindustrins synvinkel, får anses som mogen, på gränsen till stagnerande.

Efterfrågan på Kanadas viktigaste pappersprodukter, speciellt tidningspapper som utgör 38 % av produktionen, har därför också varit dämpad de senaste åren. För tidningspapper har den regionala efterfrågan till och med sjunkit, med cirka 25 % sedan 1988 (s. 312).

Kanadas skogsindustri är, liksom Sveriges, beroende av ganska stora exportvolymen. Men på marknader utanför Nordamerika, bland annat Asien och Europa, har konkurrensen ökat till följd av utbyggd lokal kapacitet. Detta har medfört att exporten till dessa länder minskat (s. 313).

Med sjunkande efterfrågan och ökad konkurrenskraftig produktionskapacitet i andra länder sjunker östra Kanadas konkurrenskraft naturligt. Till detta kommer att de östra landsdelarna har fiberkostnader som är bland de högsta i världen (s. 314). Avverkningskostnaderna är bland annat långt högre än i de västra delarna av landet. Likaså för transport- och vägkostnader. Till följd av eftersatt skogsvård har provinsen Quebec nyligen också beslutat att minska avverkningarna med 20 % de närmaste fem åren. Detta kommer i alla fall på kort sikt⁴ att leda till ytterligare ökade vedpriser.

Många kanadensiska bruk befinner sig därför högst upp på kostnadskurvan för deras respektive produkter (s. 315). Lönsamheten är låg och intresset att investera för att hålla den uppe är naturligt nog svalt. Resultatet har inte låtit vänta på sig. De senaste åren har stora produktionsvolymen lagts ned (s. 316). Till viss del har man konverterat produktion av tidningspapper, den mest utsatta produkten, till andra papperskvaliteter där Kanada fortfarande är konkurrenskraftigt. Men de 625 000 ton tidningspappersproduktion som de senaste tre åren konverterats bleknar ändå i jämförelse med de 1,8 miljoner ton som lagts ned under samma period. Och fler bruk väntas hamna i samma sits.

Det här får naturligtvis stora samhällseffekter när bruk i små samhällen läggs ner. Olika lokala och provinsiella styren har därför också gått långt för att försöka behålla bruken, bland annat genom att bistå med investeringspengar för att förbättra brukens effektivitet och kostnadsläge.

2 Svensk skogsindustri har ett bra utgångsläge

Likheterna mellan Kanadas och Sveriges skogsindustri gör den kanadensiska fallstudien till ett varnande exempel på en väg Sverige inte torde vara betjänt av att slå in på. Man ska dock vara försiktig med hur långt parallellerna dras. Den viktigaste skillnaden är

⁴ På medellång sikt kan priset komma att sjunka allteftersom pappersindustrin måste lägga ner kapacitet och därmed minska efterfrågan på fiber.

kanske att den svenska skogsnäringen med stor sannolikhet har ett bättre utgångsläge än den kanadensiska. Hittills har Sverige lyckats visa en positiv utveckling, där gemensamma produktivitetstäckningar bidragit till att både industrin och skogsbruket vunnit på situationen.

De huvudsakliga svenska produkterna är, liksom alla andra, utsatta för ett ständigt pristryck (s. 318). Prisökningen för insatsvaror i Sverige har dock varit relativt modest under de senaste femton tjugo åren (s. 319). Priset på svenskt virke har till och med fallit i reala termer. Från att ha haft toppar runt 500 SEK/m³ fub under mitten av 70-talet (i 2004 års prismet) ligger priset för massaved nu runt hälften av detta (s. 320).

Pristrenden på virke har möjliggjorts av att skogsbrukskostnaderna (det vill säga drivning, skogsvård, vägbyggnation och underhåll samt administration av detta) kunnat hållas nere (s. 321). I reala termer har kostnaderna, enligt Skogforsk, sjunkit med uppemot 20 % det senaste decenniet. Den viktigaste kostnaden, drivning, som utgör cirka 60 % av den totala kostnaden, har sjunkit med lika mycket under samma period (s. 322).

Orsaken till denna kostnadsminskning för virke står att finna i en kraftig ökning av produktiviteten i skogsbruket. Denna produktivetsökning går i sin tur att hänföra till en ökande mekanisering av skogsbruket med minskande behov av manuellt arbete. Speciellt viktigt har introduktionen av engreppsskördaren varit. På inte mer än femton år har engreppsskördaren fullständigt tagit över som den förhärskande tekniken för avverkning. Under denna tid har också drivningsorganisationen förbättrats (med högre andel entreprenörer) och engreppsskördaren som system har mognat, med tillförlitligare maskiner och högre prestanda. Skogforsk beräknar att en maskingrupp med engreppsskördare och skotare i slutavverkning som för tio år sedan kunde avverka 30–40 tusen m³ fub per år nu kan klara av mellan 60 och 100 tusen m³ fub.

Även inom industrin har produktivitetstakten varit god. De senaste 20 åren har produktiviteten – mätt som värdeskapande per anställd⁵ – inom svensk pappers- och trävaruindustri konsekvent utvecklats bättre än i länder som Tyskland, USA, Japan, Canada, och i viss mån även Finland. Även om detta produktivetsmått

⁵ Måttet ”värdeskapande per anställd” innehåller två huvudkomponenter: dels förändringen i produktion per person, dels förändringen av värdet på de producerade varorna. Värdet innehåller i sig två delkomponenter: en förändrad produktmix (det vill säga en förändring i den totala förädlingsgraden) och valutaeffekter. (Källa: Groningen University, Faculty of Economics).

inbegriper faktorer som valutakurs pekar det tydligt på att svensk produktivitet utvecklats väl.

Till följd av, bland annat, den goda produktivitetstakten har den svenska pappers- och massaindustrins⁶ lönsamhet varit relativt god (även om effekten av en svag svensk krona naturligtvis har bidragit till lönsamheten). Jämfört med både amerikanska och kanadensiska bruk har Sverige haft en mycket god operativ lönsamhet (räknat som procentuell EBIT-marginal – Earnings Before Interest and Taxes), även om man inte alltid kommit upp i Finlands nivåer (s. 323). Vi har bara kunnat utföra explicita beräkningar för de senaste nio åren men tycker oss förstå att samma förhållande sträcker sig längre tillbaka i tiden. För sågade trävaror har lönsamheten dock inte varit lika god.

Samtidigt som industrins lönsamhet varit god har även skogsägarna haft nytta av situationen. Produktivitetshöjningarna i skogsbruket har lett till att skogsägarnas rånetto hållit sig stabilt eller till och med ökat, trots de sjunkande leveranspriserna till industrin (s. 324).

3 Förändringar i den globala skogsindustrin ökar konkurrenstrycket mot den svenska industrin

Men det finns orosmoln för den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Det första kommer huvudsakligen från utanför Sveriges gränser. Det är en alltmer global skogsindustri i förändring som håller på att öka konkurrenstrycket på svensk industri. I korthet kan skeendet beskrivas som (s. 326):

- Efterfrågan och produktionskapaciteten för papper och kartong flyttar alltmer österut, huvudsakligen till Asien, dit Sverige har transportnackdelar

- Produktion av massa flyttas alltmer till den södra hemisfären, där länder med mycket låg fiberkostnad har stora konkurrensfördelar

- Efterfrågetillväxten för de sågade trävaror som är Sveriges viktigaste skogsprodukt utöver, massa, papper, och kartong, är generellt sett låg. Samtidigt skapas en överkapacitet i Europa som trycker ner priserna.

⁶ Notera att vi med den svenska industrin här menar massa- och pappersbruk i Sverige, oavsett om deras ägare är ett svenskt företag eller inte, men inte de delar av svenska företags produktion som befinner sig i utlandet.

3.1 Efterfrågan på papper flyttar österut

Användningen av papper fortsätter att öka, det är ingen tvekan om det. Det finns i vår mening ingen som helst anledning att utmåla något slags katastrofscenari för den globala pappersindustrin. Sedan länge har efterfrågan på papper i ett land i stort sett följt tillväxten i landets bruttonationalprodukt. Somliga kvaliteter har legat något högre, andra något lägre, och konkurrensen mellan liknande kvaliteter har ibland vägt över till den enes fördel, ibland till den andres⁷. Den globala tillväxten för de fem papperskvaliteter som tillsammans utgör mer än 50 % av den svenska skogsindustrins värde beräknas av industriobservatörer ligga mellan 1,7 och 3,6 % per år de närmaste tio åren. Av dessa fem (kartong, tidningspapper, blekt barrsulfatmassa, wellpappråvara och obestruket träfritt⁸ papper) antas tidningspapper få den lägsta tillväxttakten. Detta är framför allt drivet av en framväxande Internet-kultur där såväl reklam som redaktionellt innehåll alltmer flyttas till den elektroniska distributionskanal som alltfler läsare använder sig av.

Exakt hur stor tillväxten kommer att vara för dessa och andra papperskvaliteter är omöjligt att sätta om, och heller inte nödvändigt i detta sammanhang. Vi nöjer oss med att konstatera att tillväxten även framgent kommer att finnas där.

Exakt vilka produkter som kommer att vinna terräng på andras bekostnad är också mycket vanskligt att prata om 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 låga priser. Men vilka produkter som kommer att vara intressantast om 20–30 år låter sig inte förutsägas med någon som helst precision (s. 327).

Vad som däremot är uppenbart är att tillväxten huvudsakligen sker i andra regioner än Nordamerika och Europa (Västeuropa). Medan den årliga förändringen av efterfrågan i Nordamerika förväntas hålla sig mellan –1 % och +2% och i Västeuropa mellan +1 % och +2 % beräknas efterfrågan öka med 5–6 % i Östeuropa och 3–5 % i Asien.

⁷ I Nordamerika, som är den mest mogna marknaden, har dock denna koppling mot BNP inom vissa segment (tidningspapper och obestrukna träfria papper) börjat brytas ned.

⁸ Träfria papper är huvudsakligen baserade på en kemisk massaprocess medan papper huvudsakligen baserade på en mekanisk massaprocess benämns trähaltiga papper.

Att Asien och Östeuropa förväntas växa snabbare är i sig inget oväntat. Vad som däremot överraskat många är magnituden på tillväxttakten. Inom exempelvis tidningspapper beräknas Asien (exklusive Japan) komma att stå för 70 % av all efterfrågetillväxt de närmaste tio åren – alltså även i total volym räknat (s. 328). Den ojämförligt starkaste drivkraften här är Kina, där tidningsläsande av tradition är uppskattat och där en begynnande liberalisering och kommersialisering av tidningsförlagsindustrin driver tillväxt uppemot 10 % per år. Totalt sett, över alla papperskvaliteter, beräknas Asien komma att stå för närmare 50 %, eller drygt 50 miljoner ton, av den globala efterfrågetillväxten det närmaste decenniet (s. 329).

Denna kraftiga tillväxt gör att hela tyngdpunkten för papperskonsumtion kommer att förskjutas mot Asien. Historisk har cirka en tredjedel av allt papper konsumerats i Nordamerika, en tredjedel i Europa och den resterande tredjedelen i resten av världen. Nu byter regionerna plats. Inom femton år beräknar vi, baserat på data från industriobservatörer, att 40 % av konsumtionen kommer att ske i Asien, en fjärdedel i Europa (öst och väst) och bara en femtedel i Nordamerika (s. 330).

Det vore märkligt om inte denna förskjutning av konsumtionen också satte sina spår i produktionsmönstret. Det gör den. Återigen är det Kina som är den huvudsakliga drivkraften. Mellan 2004 och 2007 beräknas 60 % av nettoutbyggnaden av wellpappkapacitet att ske i Kina, 80 % av kartongkapaciteten och närmare 100 % av tidningspapperskapaciteten⁹ (s. 331). Bakom dessa kraftiga utbyggnadsplaner ligger, förutom en kraftig marknadstillväxt, en stark entreprenörsanda i det – ur kommersiell synpunkt – uppvaknande Kina, kombinerat med en uttalad vilja från de kinesiska statsmakterna att göra landet självförsörjande på bland annat pappersprodukter.

Majoriteten av produktionskapaciteten kommer att ligga kvar i Europa och Nordamerika under relativt lång tid. Den förskjutning som sker mot Asien innebär dock att de västerländska producenterna får allt svårare att förlita sig på de exportströmmar som hittills har hjälpt till att avlasta det som ur ett regionalt perspektiv är en kraftig överkapacitet. Ett exempel på var dessa förändringar av exportströmmar redan gjort sig gällande är bestrukna träfria papper i USA. Till följd av en ökande grad av kinesisk självförsörjning har de senaste åren Korea – som i sin tur byggde upp en

⁹ Egentligen 200 procent av nettokapaciteten om man räknar med de stora nedläggningar eller konverteringar som skett och förväntas ske i Nordamerika.

betydande överkapacitet och export till bland annat Kina för ett decennium sedan – sett sig tvungen att hitta andra marknader. Närmast till hands har legat USA som nu importerar 20–25 % av sitt behov av bestrukna träfria papper från Asien. Trots att produktion av papper i Korea inte är billig fanns det alltför många amerikanska bruk med höga produktionskostnader som därmed kunde konkurreras ut av de Koreanska tillverkarna.

För svenskt vidkommande innebär detta att vi kommer att behöva konkurrera med ny lokal kapacitet på avstånd där vi har transportnackdelar. Detta görs förvisso redan idag – Sverige är en stor exportör av pappersprodukter – men möjligheterna att göra detta blir mindre i takt med att den lokala kostnadseffektiva kapaciteten ökar.

3.2 Produktionen av massa flyttar söderut

Ett kanske ännu större hot mot svensk skogsnäring är den accelererande förskjutningen söderut av massaproduktion. Massa har mer och mer blivit en global produkt som med fördel produceras nära billig fiber för att sedan transporteras till pappersbruk närmare stora konsumentmarknader. Utbyggnad av kapacitet för avsalumassa sker i ökande grad i lågkostnadsländer i södra hemisfären, speciellt i Latinamerika, där Brasilien efter decenniernas försiktiga framsteg nu verkligen fått igång en kostnadseffektiv produktion. Tre fjärdedelar, eller nästan 6 miljoner ton, av den nettoförändring i produktionskapacitet för avsalumassa som beräknas ske från 2004 till 2009 härrör från Latinamerika (s. 332).

Den viktigaste orsaken till att utbyggnaden sker i just Latinamerika är naturligtvis den billiga fibern. Klimatet gör att lövträd som Eucalyptus Grandis och Globulus växer upp till avverkningsbara dimensioner på 5–7 år. Detta medför att kostnaden för att producera massa i länder som Brasilien är mindre än hälften av kostnaden i Sverige (s. 333). I kombination med långt drivna och storskaliga logistiklösningar gör detta att brasilianska producenter utan problem kan leverera massa till europeiska hamnar till en kostnad som är cirka hälften av världsmarknadspriset.

Latinamerika är mest känt för sin produktion av lövmassa, men man har även stora konkurrensfördelar på barmassa. Här har det mesta av volymerna hittills kommit från Chile men produktionen ökar nu även i Brasilien och Argentina. Tillsammans med, den mer

otillförlitliga, produktionen i Ryssland hamnar Latinamerikas produktion av barmassa längst ner på kostnadskurvan (s. 334).

Det finns även tankar hos Latinamerikanska producenter att integrera framåt till pappersproduktion i högre utsträckning än vad som görs idag. Den ekonomiska fördelen av att göra detta är dock i vår mening inte given.

Den stora risken för svenskt vidkommande med tilltagande massaproduktion i den södra hemisfären är huruvida kapacitetsökningen håller jämna steg med behovet, eller om den utvecklas fortare. Så länge utbyggnaden av ny kapacitet inte sker snabbare än behovsökningen kommer mer kostsam produktion fortfarande att vara lönsam (om än högt upp på kostnadskurvan). I takt med att maskiner åldras och insatsvaror ökar i pris måste man fortfarande arbeta med att bibehålla eller förbättra sin konkurrenskraft men marknadspriset förändras inte. Om däremot utbyggnaden av massa sker för fort – vilket tycks vara fallet nu – kommer bruket längst upp på kostnadskurvan att ”falla av” vilket leder till en prissänkning och lägre marginaler för de som är kvar. Kan industrin då, i till exempel Sverige, inte finna möjligheter att pressa sina fiberkostnader blir situationen mycket svår.

Utvecklingen inom massaproduktion är inte fullt lika svartvit som vi utmålade den i denna enkla beskrivning. Allteftersom efterfrågan på fiber och mark för plantager växer i Latinamerika ökar kostnaderna för fiberproduktion även där. Och många är de användarsegment som fortfarande anser att fiberegenskaperna från exempelvis nordisk björk eller gran är bättre för deras produkter. Men till syvende och sist kommer Latinamerikas massapriser att vara mycket konkurrenskraftiga för överskådlig tid. Detaljerna må förändras, men riktningen är tydlig.

3.3 Låg efterfrågetillväxt kombinerat med överkapacitet på sågade varor

Inom sågade trävaror¹⁰ sker förändringarna mestadels inom vårt närområde. Globalt sett är efterfrågetillväxten på sågade varor generellt sett låg – runt 1 % per år för varor av barrträ och -2 % per år för lövträ (s. 335). I de flesta regioner drivs efterfrågan

¹⁰ Vi fokuserar här på sågade trävaror som inte inkluderar träskivor såsom plywood, spånskivor, MDF och OSB. Av den del av svenska skogsprodukter som inte är massa, papper, eller kartong är huvuddelen sågade varor och bara en liten del träskivor.

huvudsakligen av husbyggnation även om reparationer och underhållsåtgärder spelar en betydande roll i Europa och Nordamerika. Samtidigt har Sveriges viktigaste marknad, Västeuropa, ökat sin produktion och skapat en situation med signifikant överproduktion, med påföljande behov av export snarare än import (s. 336). I till exempel Tyskland har produktionen ökat med närmare 50 % de senaste femton åren och exporten ökat från 1 till 5 miljoner m³.

Även Östeuropa och Ryssland har ökat sin produktion och export till Västeuropa. Under perioden 1990–2004 ökade Ryssland sin export av sågade trävaror med 7 miljoner m³, varav cirka 60 % exporterades till Europa.

Denna överproduktion påverkar svenska exportströmmar negativt. Sverige tvingas fokusera mer på utomeuropeisk export. 1990 gick 13 % av svensk export utanför Europa. År 2004 var motsvarande siffra 22 % (s. 337).

Överproduktionen leder naturligtvis också till långsiktigt sjunkande priser vilket försämrar lönsamheten för svenska producenter. Ännu så länge är dock priserna tillräckligt höga för att det ska vara attraktivt med fortsatt kapacitetsexpansion i Ryssland (s. 338).

En av svårigheterna för de svenska sågverken är att man fortfarande i hög utsträckning producerar bulkvaror där fiberkostnadsandelen är mycket hög. När andra länders fiberkostnader är lägre, som till exempel i Ryssland, är det mycket svårt för svenska sågverk att kompensera för denna nackdel, trots hög produktivitet och effektiva sågverk.

4 Nuvarande utveckling i Sverige riskerar också leda till försämrad konkurrenskraft

Det andra orosmolnet på den svenska skogsindustrins himmel har mer att göra med förändringar i den svenska omgivningen än med globala industriförändringar. Det finns indikationer på en utveckling som riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder med syfte att öka konkurrenskraften. Vi ser speciellt att:

- Produktivitetsförbättringarna inom skogsbruket tycks vara på väg att avta
- Kostnader för vissa insatsvaror och transporter visar tendenser att stiga kraftigare än tidigare

– Fiberpriset riskerar att stiga till följd av en industriexpansion (inom massa, papper och sågverk) som tycks vara större än det möjliga framtida uttaget av virke, samtidigt som möjligheterna att importera riskerar att försämrats till följd av ökad konkurrens om fiber från andra länder i närområdet

– Tillkomsten av en inhemsk bibränslebaserad energiindustri kan öka efterfrågan på virke än mer, med ytterligare ökande fiberpriser och därmed försämrade konkurrenskraft för pappers- och massaindustrin

Det finns redan idag tecken på att investeringsviljan minskar i svensk pappersindustri, även om investeringarna hittills följt en stigande trend. Ekonomiska beräkningar styrker tesen att skogsindustriinvesteringar i Sverige idag är mindre attraktiva för stora skogsbolag än motsvarande investeringar i andra länder.

Man bör vara medveten om att de investeringar som är av intresse i detta sammanhang inte nödvändigtvis är de som ökar produktionsvolymen för svenska massa- och pappersprodukter utan snarare de som förbättrar kvalitet och kostnadsposition, och därmed konkurrenskraft. Att *bygga ut* den svenska pappersindustrin i stor utsträckning är inte säkert möjligt och kanske heller inte önskvärt. Men det måste finnas ett intresse för att *modernisera och utveckla* skogsnäringen, både i skogsbruket och i industrin. Uteblir detta intresse riskerar Sverige i värsta fall att följa samma väg som östra Kanada, i en spiral av ökande kostnader, försämrade konkurrenskraft, minskad investeringsvilja, och så vidare.

4.1 Produktivitetsförbättringar inom skogsnäringen på väg att sakta ner?

Flera indikationer gör gällande att den hittills så goda produktivitetsutvecklingen inom skogsbruket kan vara på väg att sakta ner. Exempelvis har drivningskostnaderna för gallring ökat sedan 1998, även om kostnaderna för föryngringsavverkning fortsatt att minska under 2000-talets första år (s. 340).

Ett flertal faktorer har och förväntas fortsätta påverka skogsbrukskostnaderna negativt framöver:

- Det finns inga nya tydliga tekniksprång som kan ta över efter den revolution som engreppsskördarens införande innebar. Visserligen sker en ständig teknikutveckling men den genomförs ofta av små företag som inte har ekonomiska resurser att

testa och marknadsföra sina produkter. Allteftersom 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 försämrad 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.

För industrins del har vi idag ingen uppfattning huruvida produktivitetstakten riskerar vara på väg att sakta ner. Det finns dock en naturlig effekt som har att göra med storleksökningen på pappers- och massabruk (s. 341). Mellan 1960 och 1970 ökade medelkapaciteten på ett svensk pappersbruk med 130 % när medelbruket gick upp från en produktion av 30 000 ton papper till 70 000 ton. Under det därpå följande decenniet ökade medelkapaciteten med 65 %, mellan 1980 och 1990 med 60 % och slutligen mellan 1990 och 2000, då ett bruks produktion i medeltal gick upp från 185 000 ton till 230 000, ökade storleken endast med 25 %. Skalfördelar inom pappersindustrin finns huvudsakligen på maskin- och bruksnivå. Det är därför naturligt att när storleken på pappersbruk inte längre kan öka i samma takt försvagas en av drivkrafterna bakom produktivitetshöjningar. Detta är dock endast en av många faktorer som styr produktivitetsutvecklingen.

4.2 Kostnader för insatsvaror och transporter stiger snabbare än tidigare

Vi visade tidigare att prisutvecklingen på många insatsvaror för att producera massa och papper varit förhållandevis fördelaktig under många år. De senaste 1–5 åren tycks dock priserna i många fall börjat öka snabbare än tidigare. Vi ser detta bland annat i transportkostnaderna för virke. Skogforsk har undersökt kostnaderna att transportera både massaved och sågtimmer från skogsbilväg till industri. Sedan ungefär år 2000 uppvisar båda dessa kostnader en ökande tendens (s. 342). En av anledningarna till detta är ett ökat pris på drivmedel. Speciellt de senaste två åren har

exempelvis dieselpriiserna ökat kraftigt, till men för timmerbilarna¹¹ (s. 343). Men även andra faktorer har höjt transportpriserna. Eftersom en större andel av svenska bruk och sågverk gått över till att bli ”trädslagsrena”, det viss säga att använda sig av ett speciellt trädslag, ökar de transportavstånd som behövs för att hämta in virket.

Vad vi kan se idag verkar det troligt att både drivmedelspriser och transportavstånd till industri kommer att öka även fortsättningsvis. Till detta kan komma effekter av en eventuell kilometerbeskattning för lastbilar som kan slå hårt mot virkestransporter.

Bakom ökade drivmedelspriser ligger till viss del naturligtvis en substantiell höjning av oljepriset de senaste åren. Oljepriset får också genomslag på energipriser i allmänhet. I den avreglerade europeiska energimarknaden sätts ju energipriset på en marknad där produktionskostnaden för den dyraste produktionsmetoden i stort sett bestämmer priset. I Europa är det huvudsakligen gas- och koleldade kraftverk som har denna prissättande funktion. Priset på gas är i sin tur ännu så länge starkt kopplat till oljepriset. En förändring av oljepriset får därför normalt sett motsvarande effekt på marknadens energipris. I Europa har dessutom den år 2005 påbörjade handeln med utsläppsrätter för koldioxid ytterligare ökat energipriset.

Enligt Energimyndigheten har priset på elektricitet till den svenska industrin¹² sjunkit reellt sett under perioden 1985 till ca 2002. Därefter har priset ökat kraftigt för att under det senaste halvåret ha haft en närmast explosionsartad utveckling.

Detta kan få betydande konsekvenser för den svenska skogsindustrin, speciellt de delar som tillverkar mekaniska papper (tidningspapper, bestrukna trähaltiga papper som LWC och obestrukna varianter som SC) eftersom denna produktion är mycket energiintensiv¹³. Visserligen har pappersindustrins större aktörer möjlighet till långa kontrakt på energi och de prishöjningar som nu sker behöver inte påverka dem i det korta tidsperspektivet. Men de skapar en hög grad av oro och osäkerhet för den dag kontrakten behöver omförhandlas.

¹¹ Avverkningsmaskiner får, sedan 30/1, 2005, en skattereduktion på 2 kr/liter dieselbränsle. Denna reduktion finns dock inte för timmerbilar.

¹² Generell industri, inte bara skogsindustrin.

¹³ Massaindustrin och den pappersproduktion som använder kemisk massa påverkas inte i lika hög grad eftersom den processen inte är lika energikrävande (och i fallet moderna massabruk snarare energiproducerande).

För att utröna energiprishöjningars påverkan på svensk konkurrenskraft måste de sättas i relation till utvecklingen i andra pappersproducerande länder. Vi tror att tre faktorer är viktiga att poängtera:

- Historiskt sett har Sverige åtnjutit lägre energipriser än många andra länder i Europa. Även övriga länder i Europa upplever ökade energipriser, men på grund av en gradvis förbättrad infrastruktur för energidistribution mellan de europeiska länderna sker, enligt vår bedömning, en utjämning av priserna och därför en minskad skillnad mellan energipriserna i Sverige och övriga Europa. Detta är således till svensk industris nackdel
- På världsmarknaden konkurrerar svenska pappersprodukter ofta med produkter från länder som inte har samma energiprisdynamik som Sverige och Europa, bland annat regioner som inte har infört handel med utsläppsätter, såsom Asien och Nordamerika
- En del svenska produkter, till exempel tidningspapper, konkurrerar på exportmarknaderna ofta med papper gjorda på returfiber. Eftersom returfiberbaserad tillverkning av tidningspapper är långt ifrån lika energikrävande som den färskfiberbaserade produktion som huvudsakligen sker i Sverige skapar ett ökat energipris en konkurrensnackdel för svenskt tidningspapper.

För kemikalier kan vi inte se samma tydliga tendens till ökade priser, utifrån de data vi har tillgång till. Väteperoxid som är en av de största kemikalierna i svensk pappersindustri har inte ökat nämnvärt i pris de senaste 10–15 åren, även om prisstegringstakten tycks ha ökat det senaste året. Priset på väteperoxid har visserligen mer än fördubblats sedan slutet av 90-talet, men sett i ett längre perspektiv har prisökningen varit mycket måttlig. Natriumhydroxid, en annan stor kemikalie tycks inte heller ha ökat nämnvärt i pris (priset på natriumhydroxid uppvisar stora fluktuationer men ingen speciell uppåtgående trend).

Det kan dock finnas en prisdynamik som ännu inte kommit till explicit uttryck för kemikalier. Många kemikalier – och kanske i ännu högre utsträckning mineraler – kräver energi för sin produktion eller utvinning. Det verkar därför rimligt att kostnaderna för att producera dessa kemikalier och mineraler ökar i takt

med ökade energipriser, även om industridynamiken inte gör att detta får omedelbart genomslag. I den mån vi inte sett det än finns det därför en risk att vi kommer få se ökade priser även på dessa insatsvaror inom de närmaste åren.

4.3 Risk för prishöjningar på virke när skogsindustrins behov ökar snabbare än tillgången

Den tredje indikationen på framtida utmaningar för den svenska skogsindustrin har att göra med balansen mellan utbud och efterfrågan på fiber inom Sverige och vårt närområde, från både den svenska och den utländska skogindustrin.

Över de senaste 20 åren har bruttoavverkningen av svensk skog ökat med drygt 2 % per år, som ett resultat av en växande skogsindustri. De beräkningar som utförts av myndigheter och industriorganisationer de senaste åren visar dock att ökningen av avverkning skulle behöva ligga en bra bit under dessa två procent – kanske hälften – för att avverkningen ska vara långsiktigt uthållig.

Olika experter kommer fram till lite olika slutsatser på hur fort avverkningstakten kan öka, bland annat beroende på hur man definierar ”möjlig avverkning”. I vårt arbete har vi tittat på data från SKA03 och från Skogsindustrierna. SKA03 kommer i sin beräkning fram till lägre siffror för den möjliga avverkningen medan Skogsindustriernas beräkning kommer ut något mer positivt för industrin. Skillnaden ligger delvis i olika antaganden om virkesförrådets tillväxt men det finns även andra skillnader i beräkningsmodell och antaganden mellan dessa beräkningar, exempelvis antaganden kring hur mycket skogsmark som avsätts för reservatsbildning.

Oavsett skillnader i antaganden och beräkningsmodell leder båda prognoserna till slutsatsen att om utvecklingen på utbud och efterfrågan fortsätter på det sätt den gjort de senaste 20 åren så skulle det år 2020 finnas en ”virkesbrist” på mellan 15 och 20 miljoner m³ fub (s. 344).

En brist i egentlig mening uppstår dock inte. Antingen anpassas utbudsnivån eller efterfrågan. Men så länge fler aktörer vill ha mer virke än de kan få tag på kommer priset på virke att öka. Detta är ju till gagn för den enskilde skogsägarens ekonomi men med bakgrund av det vi sagt tidigare skulle det utgöra ett hot mot den svenska industrins konkurrenskraft.

Om efterfrågan på det inhemska virket blir för stor återstår import. Men även där finns det utmaningar. Sveriges skogsindustri importerar idag ungefär 15 %, eller cirka 12 miljoner m³ fub, av sitt totala fiberbehov. På senare tid har dock denna import stagnerat. Flera faktorer har bidragit till minskade importmöjligheter, bland andra (s. 345):

- *Den lokala efterfrågan i exportländerna ökar.* Det finns ett stigande intresse hos såväl de Baltiska staterna som Ryssland att öka den inhemska förädlingen av skogsråvaran, snarare än att sälja den obearbetad till utlandet. Detta tar sig huvudsakligen uttryck i en ökad sågverks- och träskiveindustri
- *Avverkningsnivåerna i Baltikum är nära den årliga tillväxten.* Estlands och Lettlands avverkningsnivåer anses nu vara nära den högsta möjliga för att tillåta fortsatt tillväxt av skogsresursen (Litauen uppvisar viss potential för ökad avverkning)
- *Spotvolymen i Baltikum minskar.* Estlands och Lettlands regeringar har nu börjat sälja avverkningsrätter via auktionsförfarande, vilket driver upp priserna.

Trots det ökande behovet av fiber har därför importen sedan år 2000 hållit sig i stort sett konstant, och från Baltikum till och med minskat (s. 346). Detta är att jämföra med 1990-talet då importen ökade med i snitt 14 % per år. Import från Sveriges närområde är alltså ingen lösning att hoppas på för att dämpa en prisökning på fiber till de svenska skogsföretagen.

4.4 En växande biobränsleindustri stramar ytterligare upp balansen mellan tillgång och efterfrågan på fiber

Det är inte bara den existerande skogsindustrin, med sågverk och massa- och pappersbruk, som har ett intresse av virkesvolymen från den svenska skogen. Tillkomsten av en inhemsk biomassabaserad energiindustri kan komma att ställa mycket stora krav på fibervolymer i den svenska skogen. Som vi kan se det idag är det främst två användningsområden som kan komma att få stor påverkan på virkesbalansen:

– *Användningen av biomassa för uppvärmning och elkraftsproduktion.* Detta är redan idag en växande industri, som de senaste åren tilldragit sig extra intresse genom ökande energipriser

–Användningen av biomassa för produktion av drivmedel, ytterst för att ersätta oljebaserade drivmedel. Vad gäller biomassa från skogsfiber är detta idag mest en potentiell industri, med pågående pilotförsök. Den är dock driven av starka miljöpolitiska incitament och fullt utvecklad skulle den kunna ha ännu större påverkan på den svenska virkesbalansen och möjligheterna till en konkurrenskraftig pappers- och massaindustri än användningen av fiber till uppvärmning och elkraftsproduktion.

4.4.1 Biomassa för uppvärmning och elkraftsproduktion

Biomassa täcker redan idag en signifikant del av Sveriges energibehov. Sverige förbrukar idag ca 110 TWh energi från biobränslen (s. 347), vilket innebär cirka 17 % av den totala energianvändningen för el och uppvärmning. Av dessa 110 TWh är cirka 45 % energi 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 och är exempelvis Europas största producent, importör och användare av pellets.

Den totala tillväxten av biobränsleanvändning de senaste tio åren har legat mellan två och tre procent per år. Användningen av trädbränslen¹⁴ har stigit snabbare än detta, cirka 5 % årligen sedan 1995. Huvuddelen av trädbränslet går idag till produktion av fjärrvärme, men den största ökningstakten finns inom elproduktion, speciellt i kombinerade kraftvärmeverk. Det finns ett tydligt intresse för att fortsätta öka användningen av trädbränslen. Enligt Skogsindustrierna ligger utbyggnadsplanerna för trädbränsleanvändning fram till 2010 för närvarande runt 12 TWh, vilket motsvarar ungefär den ökningstakt som varit de senaste tio åren¹⁵.

Redan idag skapar bränsle- och pappersindustrins gemensamma behov av fiber lokala utbudssvårigheter. Befintliga data visar ännu

¹⁴ Trädbränsle är träd eller delar av träd som inte omvandlats kemiskt. Hit hör bland annat energiskog, returträ, pellets samt skogsbränsle (som i sin tur är material som avverkningsrester, grenar, toppar, stubbar, klenta träd, sågspån och bark).

¹⁵ Det bör påpekas att detta inkluderar planerade men ej beslutade projekt. Det finns en viss oro även inom energiindustrin för hur den ekonomiska situationen kommer att se ut i framtiden. En viktig del av energiindustrins förmåga att köpa exempelvis massaved som råvara kommer sig av subventioner i form av gröna elcertifikat. Eftersom handeln med gröna elcertifikat inte är fullständigt klarlagd efter år 2010 finns en viss tvekan i utbyggnadsplanerna.

inte att bränsleindustrin börjat använda massaved som råvara i någon större utsträckning, men alltmer samstämmiga uppgifter gör gällande att så sker lokalt. Eftersom bränsleindustrin – som vi visat ovan – många gånger har goda möjligheter att betala gällande priser för massaved, och mer därtill, skapas en konkurrenssituation som gradvis riskerar att pressa upp priset på fiber.

Beräkningar gjorda av Skogsindustrierna (s. 348) visar att det över landet som helhet borde finnas potential att öka uttaget av trädbränsle för att täcka den framtida utbyggnaden av behovet inom bränsleindustrin, åtminstone på kort sikt (upp till fem år). Det finns dock två viktiga punkter att komma ihåg:

- Möjligheterna att täcka behovet skiljer sig geografiskt. Medan det i norra, västra och södra Sverige (Balansområde 1, 3 och 4) tycks finnas goda möjligheter att tillgodose framtida behov¹⁶, är svårigheterna att täcka framtida behov betydande i mellersta Sverige (Balansområde 2). I den regionen kan alltså konkurrensen om fiber mellan energi- och pappersindustrin förvärras
- För att täcka behovet längre fram än 2010 behöver troligen nya sortiment av trädbränsle användas. Skogsindustrierna räknar med att drygt 8 TWh kan täckas med traditionella sortiment (huvudsakligen grenar och toppar – GROT). Ytterligare potential om cirka 12 TWh finns att tillgå om man även ökar användningen av stubbar, längre toppar, gallringsträd, klena bestånd, etc. Till skillnad från de mer traditionella sortimenten har en del av dessa nya sortiment en viss påverkan på virkesmängden till pappersindustrin. Att kapa längre toppar minskar exempelvis volymen massaved till pappersindustrin.

Sammanfattningsvis tycks det finnas möjligheter att, i alla fall på kort sikt, tillgodose det ökande behovet av trädbränsle för uppvärmning och elproduktion. Men, det kommer att krävas insatser för att få tillgång till denna extra volym biomassa. Även med ökad tillgång kommer efterfrågan fortfarande att vara större än utbudet i delar av landet.

En ökad import av fiber till bränsle skulle naturligtvis kunna vara en möjlighet att tillgodose energiindustrins ökande behov. Och importen har mycket riktigt ökat. Mellan 1995 och 2003 ökade importen av fiber generellt till Sverige med i snitt 20 % per år. De

¹⁶ Behoven beräknas variera mellan olika landsändar. Medan planerna på utbyggnad är stora i mellersta och norra Sverige är de förhållandevis små i södra och västra Sverige.

senaste två åren har importvolymerna för pellets och andra processade bränslefiberprodukter fortsatt öka kraftigt (medan importen av andra kvaliteter legat stilla). Allteftersom andra länder också ökar sitt intresse för biomassa för bränsle kommer priset på tillgängliga importvolymerna också att öka. Fiberimport kan därför inte med säkerhet betraktas som en säker råvarukälla för svensk biobränsleindustri.

4.4.2 Biomassa för produktion av drivmedel

Användningen av biomassa för bränsle kan komma att få en ännu större inverkan på den svenska fiberbalansen än biomassa för uppvärmning och elkraft. Detta är ett användningsområde som ännu är i sin linda. Sveriges fordonspark förbrukar idag (2005) 200 000 m³ etanol som drivmedel, att jämföra med 5,5 miljoner m³ bensin och 4,3 miljoner m³ dieselolja. Huvuddelen av denna etanol importeras från Sydamerika. Det pågår ett pilotförsök att producera etanol från skogsråvara, drivet av Energimyndigheten och det finns ett par fabriker för att tillverka etanol för drivmedel från jordbruksprodukter¹⁷. Även försök att tillverka alternativ till dieselolja i form av dimetyleter (DME) baserat på skogsråvara pågår för närvarande. På det hela taget är dock den svenska fiberbaserade produktionen av drivmedel ännu så länge ett litet industrisegment.

Det är dock 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 %. I Sverige har regeringen tillsatt en kommission för att undersöka möjligheterna att göra Sverige oberoende av olja till år 2020. Eftersom huvuddelen av svensk oljeimport går till drivmedelsproduktion är det denna sektor som kommer att få axla en stor del av ansvaret för en övergång från fossila bränslen till mer förnyelsebara energikällor.

En grov beräkning ger vid handen att en övergång från olja till förnyelsebar energi skulle ställa stora krav på tillgången på fiber (s. 349): Med dagens förbrukningstakt skulle behovet av olja år 2020 motsvara cirka 140 TWh, varav 80 % skulle användas för

¹⁷ Lantmännen har också nyligen beslutat att bygga en till anläggning för produktion av drivmedelsetanol i anslutning till sin befintliga fabrik i Norrköping. Den nya fabriken kommer att öka Lantmännens produktion från 50 000 m³ etanol till 200 000 m³.

transporter (det enda segment som ökar idag – användningen av olja till både el- och värmeproduktion minskar). Med dagens utbyggnadstakt och en del enkla antaganden kan förnyelsebara energikällor uppskattas ha ökat med cirka 75 TWh till samma tidpunkt, varav 20 TWh är den ökade trädbränslepotentialen som nämnts ovan. Av dessa 75 extra terawattimmar kan inte allt användas för att ersätta olja, eftersom en del energikällor – såsom vindkraft – inte producerar värme utan el, som endast är en liten del av oljeanvändningen. Terawatt för terawatt skulle man kunna tänka sig att, med denna extra förnyelsebara energi, ersätta oljan för all elproduktion och all värmeproduktion och viss drivmedelsproduktion. Det kommer då att finnas kvar cirka 80 TWh drivmedelsenergi från olja som inte kan täckas med nämnda förnyelsebara energikällor. Om detta energiinnehåll skulle täckas av fiberbaserad etanolproduktion skulle det motsvara cirka 90 miljoner m³, eller 110 % av hela Sveriges årliga avverkning av skog.

Naturligtvis går det inte att ta denna beräkning alltför bokstaveligt. Den tar inte hänsyn till faktorer som att importen troligen skulle öka, att jordbrukets biobränsleproduktion skulle öka och att bilindustrin skulle få (eller ges) incitament att arbeta fram bränslesnålare motorer. Men vi tror ändå att den ger en riktningvisning om att den svenska fiberbalansen skulle utsättas för sådana påfrestningar att den nuvarande skogsindustrin skulle få mycket svårt att upprätthålla någon grad av konkurrenskraft¹⁸.

4.5 Indikationer på minskad investeringsvilja

De faktorer vi beskrivit ovan, och som de senaste 1–5 åren börjat skapa en mer utmanande situation för den svenska skogsindustrin, riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som kan förbättra konkurrenskraften.

Det finns idag inga klara tecken på att skogsindustriinvesteringarna verkligen har minskat 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 massa- och

¹⁸ Som jämförelse kan nämnas att de 200 000 m³ etanol Lantmännen kommer att kunna producera med sin ny fabrik (med planerad driftsättning 2008) kan ersätta mellan tre och fyra procent av Sveriges bensinförbrukning (beroende på om etanolen blandas in i bensinen eller om fordonet drivs helt på etanol).

papperspriser och därmed lönsamheten i industrin. Trenden i investeringarna har dock varit uppåtgående¹⁹ (s. 350).

Men det finns tecken på en begynnande minskad investeringsvilja i den skandinaviska och svenska skogsindustrin (s. 351). Skogsbolaget Stora Enso har exempelvis uttalat att man för närvarande inte tänker sig att investera i ny kapacitet i Norden, efter företagets stora investering i Kvarnsveden. Man har också sålt en del kapacitet (bland annat finpappersbruket i Grycksbo) och påbörjat leveranser av pappersmassa till nordiska bruk (Uleåborg) från sitt nya massabruk Veracel in Brasilien. Även andra nordiska bolag, bland annat UPM och Norske Skog, ser över sin produktionsstruktur i Norden och har börjat lägga ner bruk och sågverk. Den minskande investeringsviljan är alltså inte specifikt ett svenskt fenomen men är *också* ett svensk fenomen.

Dessutom tycks ekonomiska resonemang peka på att incitamenten för att bygga ny kapacitet i Sverige inte riktigt finns på plats. Enligt våra beräkningar, baserade endast på öppen industriinformation, är det marknadspris som skulle behövas för en lönsam investering i exempelvis LWC-produktion cirka 100 €/ton högre i Sverige än om motsvarande bruk byggdes närmare kundmarknaderna i Europa²⁰ (s. 352). Denna nödvändiga prisnivå för ett svenskt bruk är också högre än dagens LWC-pris, medan den för ett bruk i kontinentaleuropa ligger lägre än dagens LWC-pris. Ett liknande resonemang gäller för andra papperskvaliteter, bland annat tidningspapper.

Vår sammanlagda bedömning är därför att, även om ingen faktisk minskning av investeringstakten i svensk skogsindustri kunnat skönjas hittills, finns det tecken på att så kan komma att ske framöver.

¹⁹ Det är svårt att ur publicerade data urskilja vad som är rent kapacitetshöjande investeringar och vad som huvudsakligen är investeringar för att förbättra produktiviteten. Vår förståelse är att miljö- och energirelaterade investeringar ökat på senare tid. Vi använder dock den totala investeringsnivån som en grov indikation på intresset för investeringar generellt, även produktivetsförbättrande investeringar.

²⁰ Skillnaden i nödvändigt prisläge härrör mestadels från skillnader i transportkostnader och antagandet att svensk produktion skulle vara baserad på färskfiber medan produktion längre ner i Europa skulle vara baserat på returfiber. Slutsatsen gäller även om priset på returfiber förväntas öka.

5 Implikationer för svensk skogspolitik

I de fyra första kapitlen av denna rapport har vi argumenterat för att den svenska skogsindustrin behövs – både sågverken och pappersindustrin – för att upprätthålla en god ekonomisk användning av den svenska skogsresursen (s. 354). Industrins konkurrenskraft behöver vidmakthållas. Vi har vidare konstaterat att Sverige har ett bra utgångsläge i den globala pappersindustrin, men att konkurrenstrycket från en global industridekonomi ökar och att Sveriges specifika situation – vad gäller produktivitet, kostnader och fibertillgång – kanske inte ser lika ljus ut framöver som den gjort hittills. Från ett strikt skogsindustriellt perspektiv, vilka krav ställer då denna utveckling på en framåtblickande svensk skogspolitik? Vilka är de viktigaste frågorna för skogspolitiken att arbeta med? Vi ser tre huvudområden:

- Verka för ökade möjligheter till fiberuttag från den svenska skogen.
- Verka för ökad produktivitet i kedjan skog-industri.
- Verka för en integrerad helhetssyn på främjandet av industriella användare av skogsresursen – dagens såväl som morgondagens.

5.1 Verka för ökade möjligheter till fiberuttag

Möjligheterna att få den svenska skogen att ”räcka till” för alla intressenter blir alltmer utmanande. Behovskraven är stora dels från dagens skogsindustri – sågverken och massa/pappersindustrierna – dels från den energiindustri som också kommer att vara en viktig användare av skogen i morgondagens skogsindustri. Tillgången på fiber blir därmed alltmer kritisk. Ett av de viktigaste områdena för en svensk skogspolitik borde därför vara att verka för att öka det möjliga uttag av fiber ur de svenska skogarna²¹.

Tre breda grupperingar – som i någon mening beskriver en stegrande grad av insats – sammanfattar vår syn på möjligheterna att öka fiberuttaget (s. 355):

- Utnyttja dagens fiberpotential bättre
- Öka skogens tillväxttakt för att öka framtida uttagspotential

²¹ Även icke-industriella intresseområden, såsom miljöhänsyn och turism, ställer ökande krav på skogen. Dessa intressen måste naturligtvis vägas in i en balanserad miljöpolitik. Som nämnts tidigare fokuserar denna rapport dock endast på de industriella aspekterna.

- Undersök möjligheterna att förändra arealstrukturen

5.1.1 Utnyttja dagens fiberpotential bättre

Det finns en orörd potential även i dagens skogar. Privata, mindre ägare har många gånger inte full kunskap om när avverkning är lämplig eller känner ofta inte att de har råd att bygga en ny väg för avverkning. Färre och färre ägare bor nära skogen och färre än tidigare är ekonomiskt beroende av den. Deras behov av information och stöd är betydande. Ur skogspolitisk synvinkel måste man ställa sig frågan om tillräckligt med information och rådgivning kommer ut till skogsägarna idag och om de ekonomiska styrmedel som används i tillräckligt hög grad främjar ett ökat fiberuttag. Ett fåtal exempel på dagens barriärer för ökat fiberuttag är:

– Skogsbränsletillgångar är inte ekonomiskt tillgängliga. Som nämnts ovan finns det betydande fibervolymer i form av GROT och andra skogsbränslesortiment som väl kan användas av energiindustrin men inte av sågverks- och pappersindustrin. Idag lämnas mycket GROT kvar i skogen (även det som inte behövs för skogens självgödsling). Det finns utmaningar både i att intressera skogsägare för att få ut mer av dessa primära skogsbränslen och i att ekonomiskt transportera dem. Åtgärder för att främja ett ökat uttag av skogsbränslen, utan stor menlig inverkan på tillgången av virke för pappers- och massaindustrin, torde vara ett viktigt område för dagens skogspolitik

– Natur- och miljövårdsinsatser i skogsbruket genomförs ofta med oklart kunskapsunderlag och osäkerhet om insatsernas effekt. Detta medför tidvis att produktionsmålen blir lidande i onödan samtidigt som ingen substantiell miljöeffekt åstadkoms. Till exempel kan man fråga sig om det antal träd som ska lämnas kvar per hektar efter en avverkning verkligen bör vara lika för alla typer av skogsmark, som det är idag

– Brist på kunskap om hur trädens egenskaper varierar inom och mellan enskilda träd leder till felaktig aptering och därmed att trädets fulla värde inte tas tillvara.

Denna rapport har inte som ambition att komma med rekommendationer om specifika åtgärder. Exempel på mer specifika frågor man kan behöva ställa sig är dock:

- Bör man följa Finlands exempel och till exempel ge stöd i form av bidrag till uttag av klenta träd och stubbrytning? Speciellt

gäller kanske detta att se över incitamenten för att transportera GROT, stubbar och andra skogsbränslen till de områden där de behövs bäst för energiproduktion

- Hur säkerställer man att miljö- och produktionsmål är gemensamt genomtänkta och ger avsedda effekter?
- Bör skattelagstiftningen förändras så att virkesuttag blir mer fördelaktigt?

Vi vill betona att vi inte har analyserat vare sig effekter eller bieffekter av sådana åtgärder för att kunna rekommendera dem men ser dem som exempel på åtgärder som tycks kunna bidra till vad som måste vara den övergripande målsättningen – att bättre tillvarata dagens fiberpotential.

5.1.2 Öka skogens tillväxttakt för att öka framtida uttagspotential

Ett bättre tillvaratagande av dagens skogsresurser vore ett första steg, som med måttlig insats kan bidra till en ökad uttagspotential. Nästa nivå på insats torde vara att säkerställa att skogens tillväxttakt kan ökas så att framtida uttag kan bli större. Flera skogliga institutioner har bedömt möjligheterna att öka skogsresursens tillväxt och kommit fram till att den framtida avverkningspotentialen kan ökas avsevärt, även om åtgärderna kan verka något större än de som huvudsakligen syftar till att bättre ta tillvara dagens potential.

Skogstyrelsen har till exempel beräknat att med åtgärder såsom mer markberedning, större andel förädlade plantor, bättre utnyttjande av olika trädslags produktionsrytm, ökad dikesrensning och ökad gödsling kan den framtida avverkningspotentialen ökas med 15–50 miljoner m³, inom en tidsrymd på alltifrån ett decennium till hundra år. Skogforsk har gjort liknande undersökningar där man kommit fram till att avverkningspotentialen skulle kunna ökas med cirka 15 % (10–15 miljoner m³) på lång sikt med liknande metoder²².

En av de kanske allvarligaste barriärerna för ökad tillväxt är en idag otillräcklig skogsvård som resulterar i underkända föryng-

²² Skogforsk nämnde en mer begränsad lista åtgärder; därav troligen en del av skillnaden mellan de olika siffrorna.

ringar och eftersatta röjningar. Precis som för åtgärder att utnyttja dagens potential bättre tycks det även här finnas ett stort behov av information och rådgivning. Ett exempel är röjning som ofta inte sker när det behövs, med följd att skogens avkastningsförmåga på sikt inte maximeras.

I vår mening blir det ur skogspolitisk synpunkt viktigt att tillräckliga resurser ges för fortsatt forskning och utprovning av åtgärder för att öka tillväxttakten och att incitament skapas för ett målinriktat genomförande av sådana åtgärder (efter vederbörlig miljöprovning).

Man kan till exempel ställa sig frågan om en institution som Skogsstyrelsen har de resurser som behövs för att exempelvis följa upp att röjning sker, och sker vid rätt tidpunkt. Bör skogslagstiftningen ändras för att säkerställa att skogsvård sker? Är det till och med så att röjnings- och gallringsplikten behöver återinföras? Rent generellt borde man fundera över vad som krävs för att skogsägarna ska få rätt utbildning och information och vad som krävs för att de ska anamma råd och forskningsresultat snabbt.

5.1.3 Undersök möjligheterna att förändra arealstrukturen

En tredje nivå på insats för att öka fiberuttaget ur skogen vore att titta på arealstrukturen och eventuellt öka skogsarealen. I dagsläget ligger till exempel 12 % av Sveriges åkermark i träda och EUs jordbruksstöd utgör inte något incitament för att öka beskogningen på sådan mark. Det är i princip lönsammare att låta marken stå i träda än att plantera skog på den. Det vore därför önskvärt att närmare analysera vilka åtgärder som kan vidtas för att öka beskogningen av gammal åkermark.

En annan frågeställning kring arealstrukturen gäller den ”svenska modellen”. Att bedriva miljövard på samma arealer som produktionskog är, liksom allemansrätten, i det närmaste unikt för Sverige och har bidragit till att hålla våra skogar öppna och tillgängliga för allmänheten samtidigt som den svenska skogsindustrin kunnat dra stor nytta av dem. Denna modell ger dock naturligtvis inte maximal avkastning och i en situation där fiberbehovet är så pass viktigt bör man ställa sig frågan om det inte finns variationer i den ”svenska modellen” som kan genomföras så att de gagnar både industri och miljö. Redan idag sker ju en form av inskränkning i den svenska modellen i och med att allt större

arealer undantas för reservatsavsättningar. Kanske finns det en balans där huvuddelen av skogen alltjämt följer den svenska modellen medan vissa områden inte får brukas för fiberproduktion (reservaten) samtidigt som en del mindre områden kan användas för ett intensivare skogsbruk än idag, med begränsningar i miljöhänsyn för de områdena.

Både frågan om en ökad beskogning av åkermark och frågan om den svenska produktions/miljömodellen är mycket känsliga spörsmål som kan innebära ganska stora förändringar i dagens skogs- och jordbrukspolitik och en inte negligerbar påverkan på den svenska landskapsbilden. Givet vår bedömning av allvaret i en framtida fiberbrist för skogsnäringen anser vi dock att man inte bör undvika att ta upp dessa frågor till saklig behandling och analys.

5.2 Verka för ökad produktivitet i kedjan skog-industri

Det andra området vi menar bör prioriteras för att säkerställa skogspolitikens stöd till en konkurrenskraftig industri är produktiviteten i skogliga aktiviteter och i transporterna till industrin. Mycket av ansvaret för detta ligger naturligtvis på de industriella aktörerna, men det finns även möjligheter för skogspolitikerna att påverka.

Kedjan skog-industri kan huvudsakligen delas in i två bitar, var och en med sina produktivitetstutmaningar (s. 356):

- Produktivitet inom drivning
- Virkeslogistikens produktivitet

Inom drivning är teknikutveckling fortfarande av stor vikt och betydelse. Dock har de stora internationella skogsteknikföretagen ett relativt litet intresse för den form av skogsbruk vi tillämpar i Sverige och de har därför begränsade incitament att ta fram drivningsteknik för svenska förhållanden. Små teknikföretag å andra sidan har begränsade resurser att testa och pröva ny teknik och därför större svårigheter att få brukare intresserade. Mindre skogsbruksföretag kommer alltid vara mycket försiktiga med att köpa ny teknisk utrustning så länge de inte kan vara förvissade om att en sådan investering verkligen är lönsam.

Det man från skogspolitiskt håll kan fundera på är hur denna begränsning i incitamenten för teknikutveckling kan lösas upp. Går det exempelvis att skapa tätare samarbetsformer mellan brukare,

tillverkare och forskare? Finns det andra incitamentsformer som kan användas för att snabba på skogsentreprenörers tillämpning av nya forskningsresultat?

Inom virkeslogistiken är det lastbilstransporter och vägnät som är de stora områdena att arbeta med för att säkerställa en fortsatt god produktivitet utveckling. Som exempel på eventuella problemställningar som kommit upp i våra intervjuer med branschfolk – men som vi inte kvantifierat eller själva analyserat djupare – kan nämnas den rådande maximalt tillåtna bruttovikten för virkesbilar, men också en bristande bärighet i det allmänna vägnätet och en ineffektiv byggnation av enskilda skogsvägar (där skogsägare agerar utan större samverkan och bygger flera separata vägar i stället för en gemensam).

Det ligger utanför våra möjligheter i detta arbete att framföra några mer specifika rekommendationer om enskilda åtgärder inom virkeslogistik. Vår generella rekommendation är dock att Skogsutredningen gör en djupare genomlysning av produktivitetshämmande regelverk inom virkeslogistiken.

5.3 Verka för en integrerad helhetssyn

Vi har i det föregående gett två rekommendationer på hög nivå: Att verka för ett ökat fiberuttag ur den svenska skogen och att verka för en fortsatt produktivitet utveckling i kedjan skog-industri. Inom ramen för denna rapport har det inte varit möjligt att komma med en fullständig lista med fullt underbyggda konkreta åtgärdsförslag, även om vi har listat ett fåtal exempel på tänkbara åtgärder. De flesta sådana åtgärder blir också – var och en för sig – bara engångsförbättringar. För att uppnå en säkrad produktivitet utveckling fordras en kontinuerlig följd av sådana åtgärder. En sådan kontinuerlig utveckling underlättas av att någon har ett övergripande ansvar för uppföljning, för vaksamhet mot produktivitet dämpande åtgärder och för förslag till åtgärder som förbättrar produktiviteten.

Samtidigt går skogsnäringen mot ett mer komplext tillstånd, där alltfler intresseområden måste samverka. Inom näringen finns snart tre producerande industrier (papper/massa, sågverk och bio-bränsle) som påverkas av ställningstaganden inom såväl industripolitik som energi-, transport- och miljöpolitik (s. 357). Delvis som en följd av omvärldsfaktorernas utveckling har detta system

blivit alltmer känsligt för styrning och yttre påverkan. I ett sådant läge kan exempelvis alltför stora fördelar givna åt en – förvisso mycket angelägen – biobränsleindustri i vardande slå väldigt hårt mot en existerande pappers- och sågverksindustri som fortfarande är en grundbult i Sveriges ekonomi.

Vi rekommenderar därför Skogsutredningen att verka för en större helhetssyn på skogsnärlingsfrågor, ett mer samlat grepp och ansvar för de frågeställningar – till exempel inom energi, miljö och transporter – som påverkar de närlingar som har sin bas i Sveriges skogsresurs. Vi rekommenderar också att det, inom en sådan större helhetssyn, skapas ett tydligare ansvar för att frågor som rör produktivitet och uttagspotential för fiber drivs tvärs alla industri- och politikområden.

Till viss del kan ett stärkt helhetstänkande troligen institutionaliseras, exempelvis genom att ge Skogsstyrelsen utökade uppgifter och befogenheter. I övrigt är det mycket fråga om en politisk vilja att se till att denna balans finns inom skogsnärlingen. Vi tror att denna balans mellan olika intressesfärer kommer att vara avgörande för skogsnärlingens utveckling.

* * *

Den svenska skogen är en långsiktig resurs. Vilka krav som kommer att ställas på den på trettio, fyrtio eller femtio år sikt är inte möjligt att i detalj förutsäga, även om allt tyder på att det finns stort värde i att faktiskt *ha* en uthållig skogsresurs. På ett eller ett par decenniers sikt kan dock observationer av utveckling och trender – både i omvärlden och i de svenska förhållandena – ge tillräcklig vägledning. Inom dessa tio tjugo år ser vi stora utmaningar för dagens svenska skogsnärling, utmaningar som, om de inte hanteras rätt, kan försvåra ett långsiktigt nyttjande av skogsresursen. Att värna skogsindustrins konkurrenskraft genom en ökning av det uthålliga uttaget av fiber och genom fortsatta produktivitetsförbättringar, samt att verka för en ökad helhetssyn på svensk skogsnärling och alla närliggande politiska intresseområden tycks i det sammanhanget vara det viktigaste svensk skogspolitik kan arbeta med för att säkerställa en långsiktigt hållbar svensk skogsnärling.



Omvärldsfaktorers påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv

SKOGSUTREDNINGEN 2004

Slutdokumentation
6 juni 2006

McKinsey&Company

Innehåll och budskap

296

För att främja svensk skogsnäring behöver en svensk skogspolitik verka för att vidmakthålla den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Detta innebär att man måste arbeta med att få produktivetsförbättringar i industri och skogsbruk att motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningarna på insatsvaror

Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både industrin och skogsbruket, trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare

En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige försämrats vilket riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som kan förbättra konkurrenskraften

För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogspolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med två viktiga områden: Öka fiberuttaget och öka produktiviteten i kedjan skog-industri. Man bör dessutom verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Innehåll

För att främja svensk skogsnäring behöver en svensk skogspolitik verka för att vidmakthålla den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Detta innebär att man måste arbeta med att få produktivetsförbättringar i industri och skogsbruk att motverka den sammantagna effekten

- **av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningarna på insatsvaror**
- Skogsindustrin kommer under överskådlig framtid att vara den ojämförligt största kommersiella användaren av svensk skog
- Andra användningsområden (t.ex. energi) kan, ur ett skogsägarperspektiv, konkurrera ekonomiskt med pappersindustrin och bör uppmuntras som ytterligare en intäktskälla för skogsnäringen
- Men ur ett nationellt och samhällsekonomiskt perspektiv är både sågverks- och pappersindustrin nödvändiga för en ekonomiskt hållbar skogsnäring
- För att bäst säkra industrins ställning behöver produktivetsförbättringar och konkurrenskraftshöjande investeringar motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter (ca 2-3% per år i fasta priser) och kostnadsökningarna på insatsvarorna.
- Östra Kanada är ett exempel på hur eftersatta åtgärder och uteblivna investeringar fått hela skogsnäringen att hamna i en negativ spiral

Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både industrin och skogsbruket, trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare

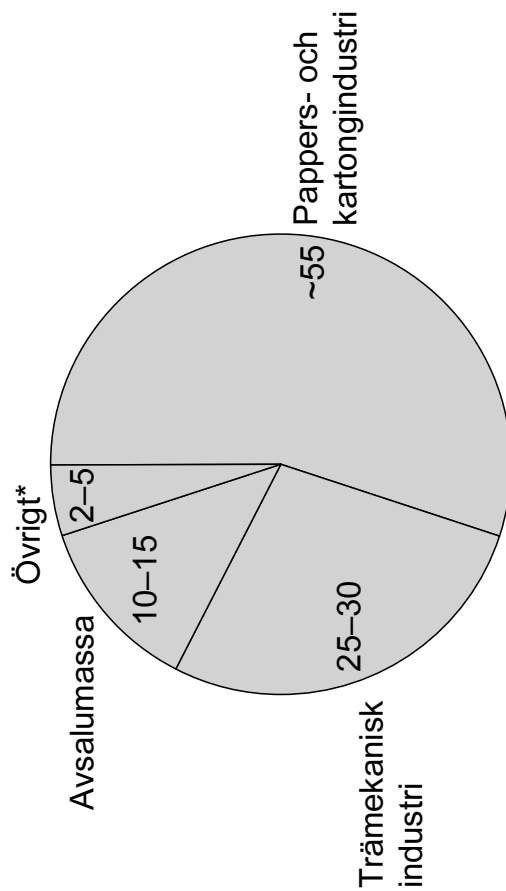
En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige försämrats vilket riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som kan förbättra konkurrenskraften

För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogspolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med två viktiga områden: Öka fiberuttaget och öka produktiviteten i kedjan skog-industri. Man bör dessutom verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Den svenska skogsindustrin är för närvarande den ojämförligt största kommersiella användaren av den svenska virkesråvaran

Svenska skogsprodukters värdeandel; 100% = SEK 140 miljarder; 2004



Den "övriga" kommersiella användningen är liten och fragmenterad

- Energi

Möjliga framtida områden?

- Etanol och andra drivmedel
- Polymera material
- Bioraffinaderier

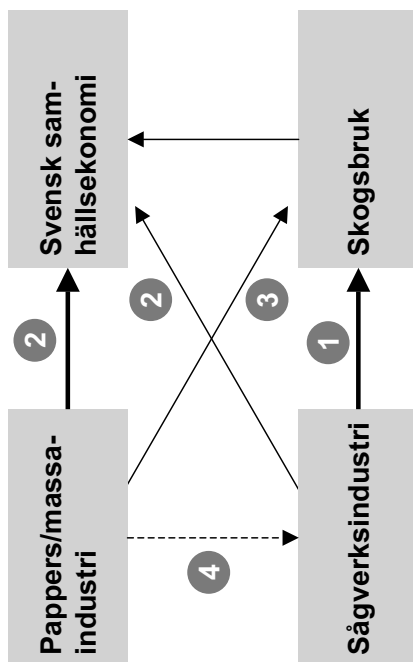
Not 1: Detta medräknar inte biprodukter från massa, papper och trämekaniska produkter

Not 2: Ej medräknat turism och annat som inte är alternativa utan komplementära användningsområden

* Primära skogsbränslen = 18,3 TWh å SEK 130/MWh = SEK 2,4 miljarder (brännved = 9,0 TWh; kasserad massaved = 2,3 TWh; skogsflis och kross = 7 TWh)

Källa: Skogsindustrierna, Skogsstyrelsen, McKinseys analys

Ur samhällsekonomiskt perspektiv är massa-, pappers- och sågverksindustrin nödvändiga delar av en ekonomiskt hållbar svensk skogsnäring



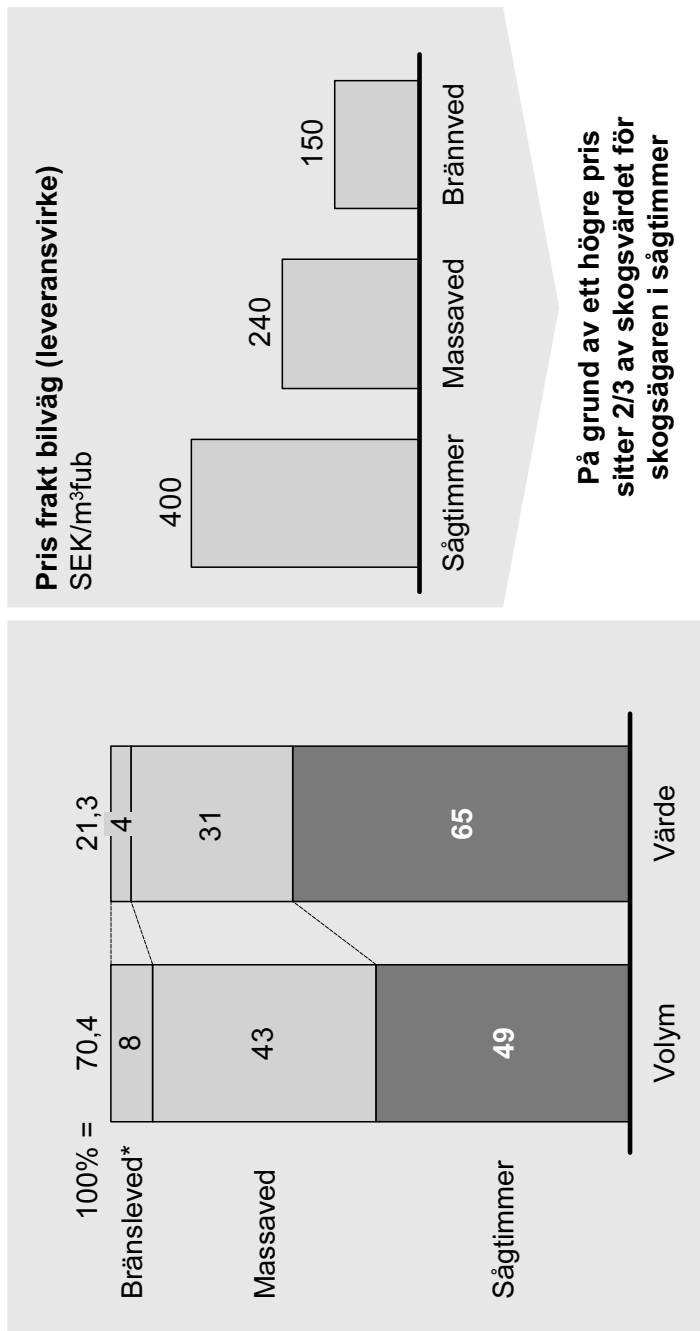
- 1 Den svenska sågverksindustrin är nödvändig för ett långsiktigt hållbart svenskt skogsbruk
- 2 Den svenska skogsindustrin (både sågverks- och massa- och pappersindustrin) är nödvändig för ett samhällsekonomiskt ansvarsfullt utnyttjande av skogsresursen
- 3 Den svenska massa- och pappersindustrin har genom tiderna starkt bidragit till utvecklingen av skogsbruket
- 4 Det är möjligt att en livskraftig massa- och pappersindustrin är nödvändig för att upprätthålla en stark sågverksindustri

Not: Alla påverkanstred är för enkelhets skull inte utskrivna. Givetvis påverkar exempelvis även skogsbruket pappersindustrins lönsamhet
Källa: McKinsey

Ur den privata skogsägarens synvinkel är sågverksindustrin en viktigare kund än massa- och pappersindustrin samt bränslesektorn

Den svenska skogsägarnas rundvirkesleveranser fördelat på volym och värde; Procent; Miljoner m³ fub; SEK miljarder; 2004

300



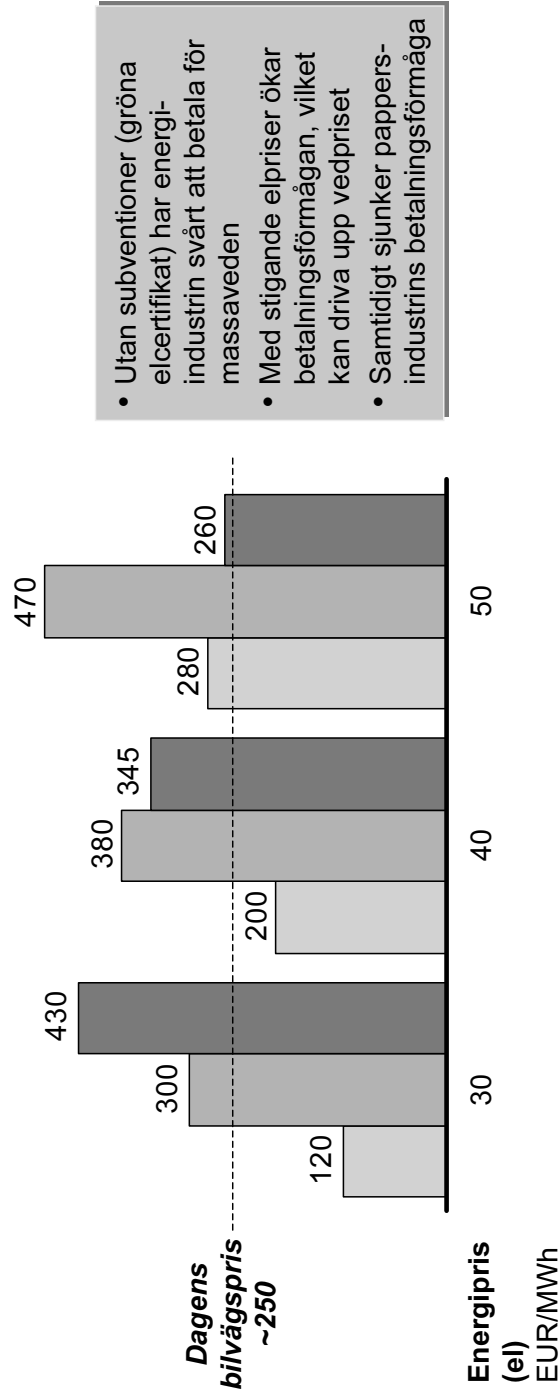
* Baserat på genomsnittspriset för leveransvirke vid bilväg, sågtimmer = SEK 400/m³ fub; massaved = SEK 240/m³ fub och bränsleved = SEK 150/m³ fub
Källa: Skogsstyrelsen; Virkesmätningområdet; McKinsey-analys

Med dagens subventioner och energipriser har, ur skogsägarnas ögon, energiindustrin bättre möjlighet att betala än pappersindustrin

INDIKATIV

- Energiindustri* utan dagens subventioner**
- ▒ Energiindustri med dagens subventioner**
- Tidningspappersbruk**

Köpkraft för massaved vid bilväg; SEK/m³ fub (inkl. kapitalkostnader)

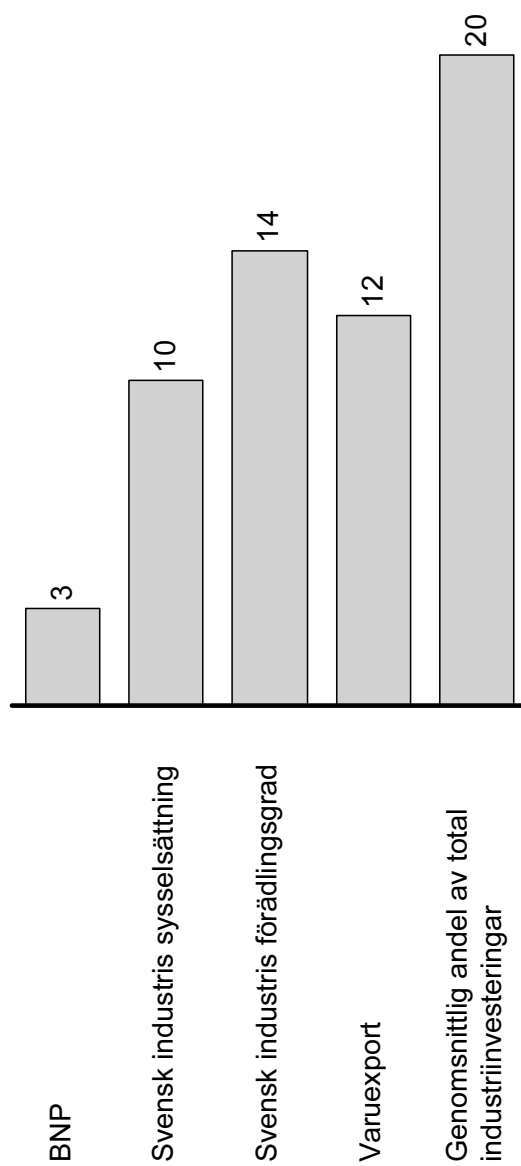


- Utan subventioner (gröna elcertifikat) har energiindustrin svårt att betala för massaveden
- Med stigande elpriser ökar betalningsförmågan, vilket kan driva upp vedpriset
- Samtidigt sjunker pappersindustrins betalningsförmåga

* Kraftvärmeverk
 ** Inklusive kapitalkostnader
 Källa: Statens Energimyndighet; Skogsstatistisk Årsbok 2005; Institut für Energetik und Umwelt; McKinseys analys

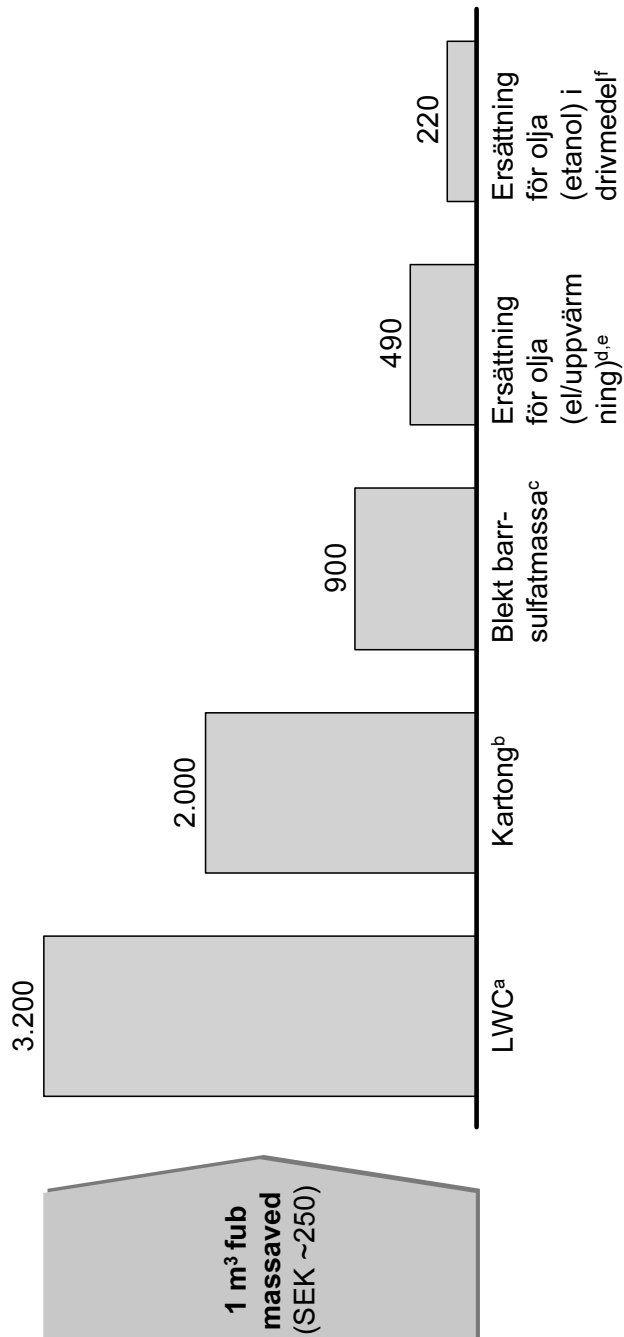
För svensk ekonomi är skogsindustrin av central betydelse

Skogsnäringens andel av: Procent



Pappers- och massaindustrins produkter tycks också ha störst påverkan på Sveriges intäkts- och utgiftsströmmar

Slutvärde av 1 m³ fub massaved; SEK (exklusive kapitalkostnader)



a Antag 10% bestrykning, 5 m³ ved/ton, växelkurs SEK 9/EUR

b Antag 37% bestrykning + fyllmedel, 2,5 m³ ved/ton TMP

c Räknat på 5 m³ ved/ton massa, växelkurs SEK 9/EUR

d Antag massaved värmeinnehåll på 4,5 MWh/ton torrsvikt och 2 m³/ton torrsvikt, olja värmeinnehåll på 11,2 MWh/ton

e Antag verkningsgrad på 40% för massaved, 42% för olja

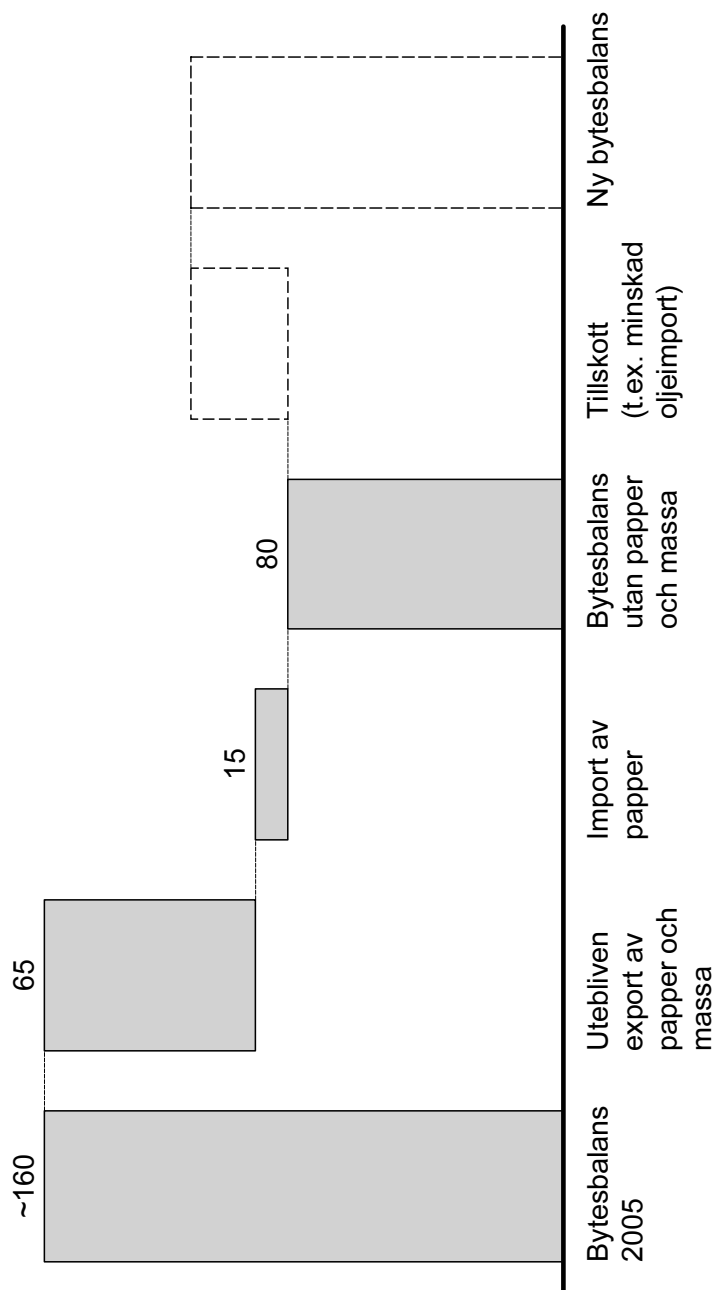
f Antag utbyte 110 liter/m³ fub, SEK 2/liter (produktionskostnad för bensin/diesel)

Källa: Plattis; RISI; Wood Markets Monthly; Energimyndigheten; McKinseys analys

Utan massa- och pappersindustrin kan bytesbalansen minska med upp till 50 %

Effekter på Sveriges bytesbalans; SEK miljarder

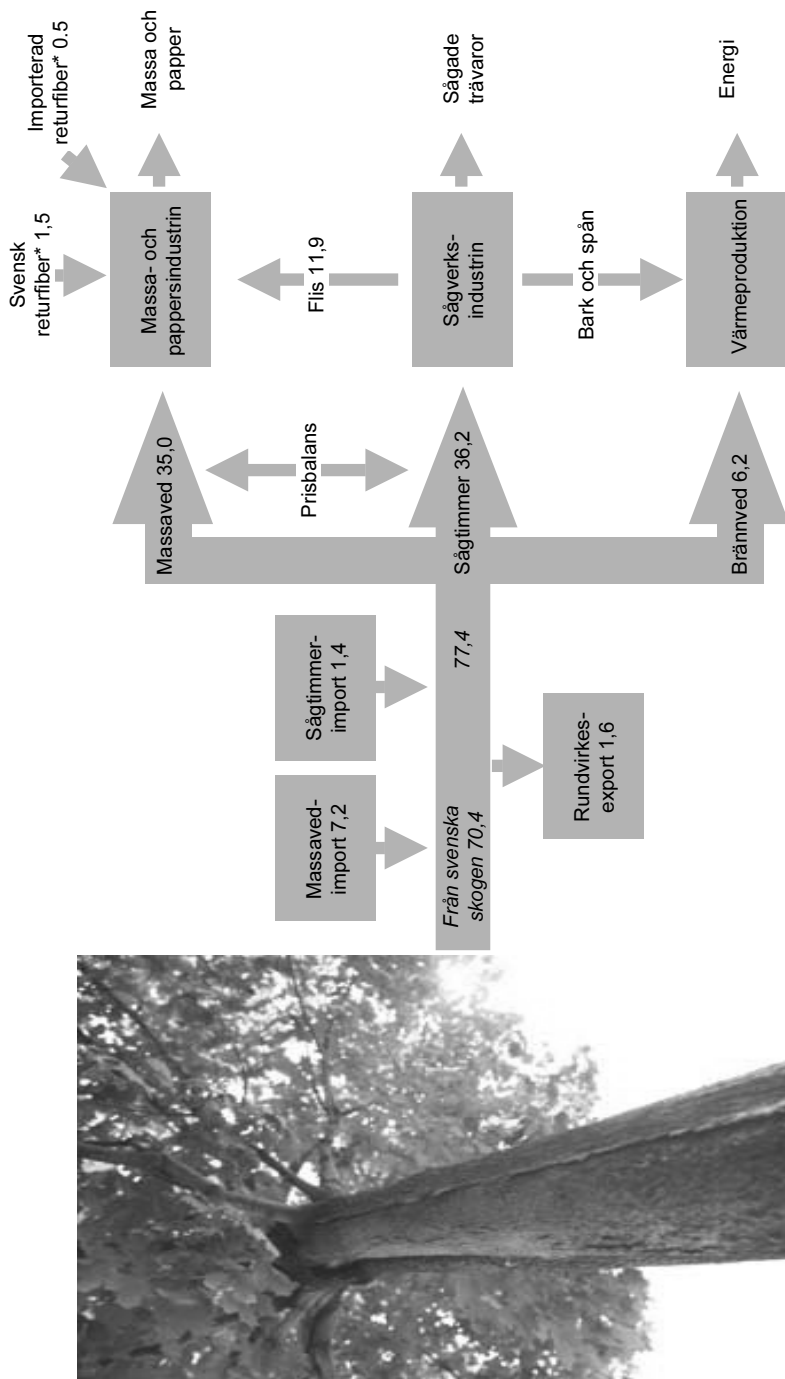
304



Källa: Svenska Petroleuminstitutet; Statens Energimyndighet; Skogsstatistik årsbok; Konjunkturinstitutet; McKinseys analys

Sågverks- och pappersindustrin är starkt sammanlänkade

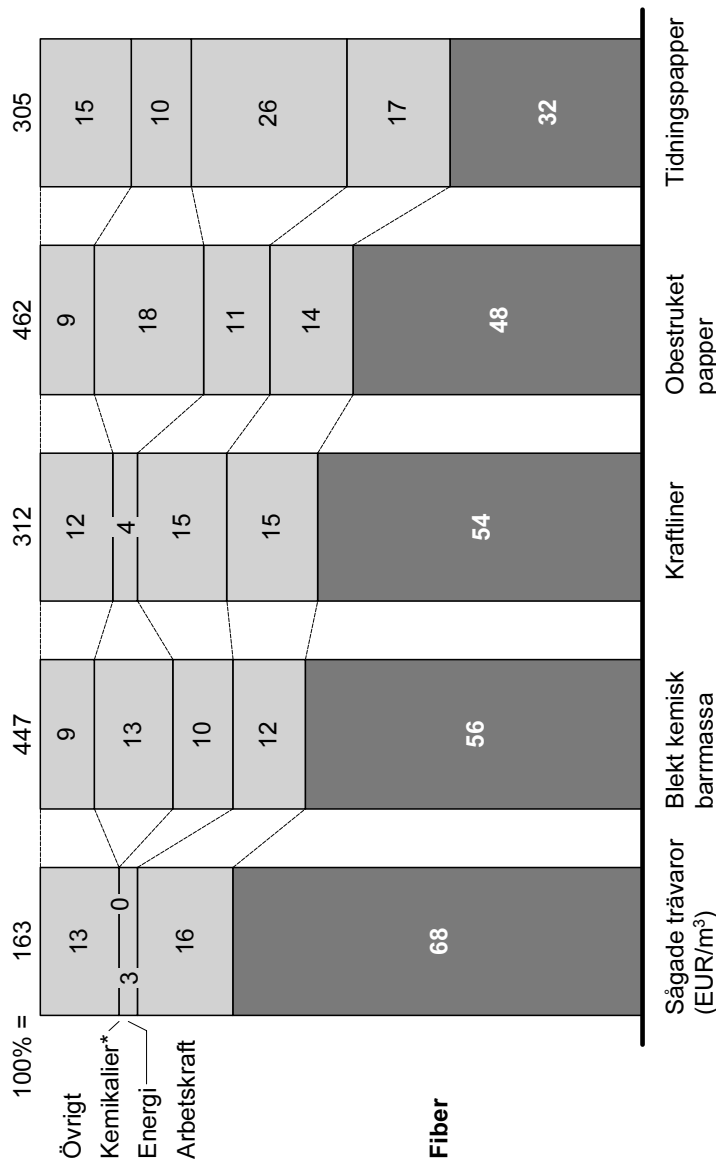
Svenska skogsindustrins fiberförsörjning 2004; Miljoner m³ fub



* Miljoner ton
Källa: Virkesmättningsrådet; Skogsindustrierna

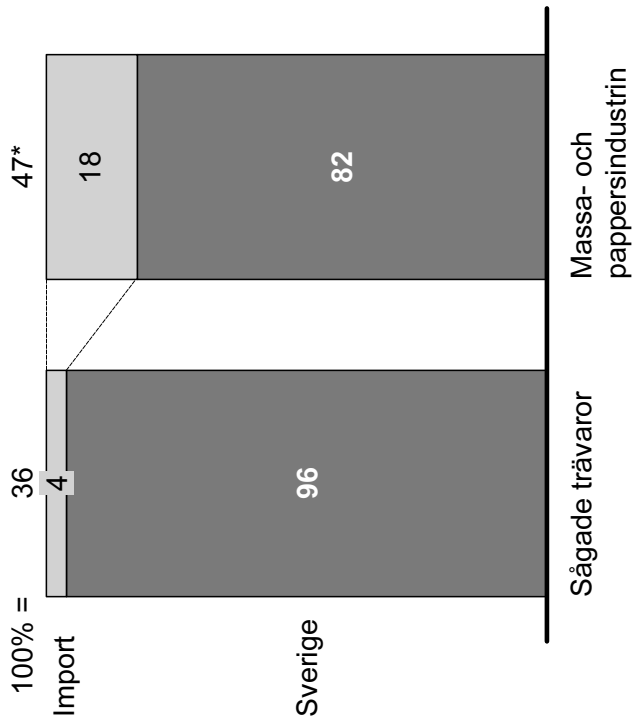
Samtidigt är industrin beroende av skogen – låga fiberkostnader är ett måste för konkurrenskraften

Typiskt svenska produktionskostnader för skogsindustriprodukter; EUR/ton (EUR/m³); 4 kv. 2005



* Inklusive fyllmedel
 Källa: RISI Benchmarking; Näringsdepartementet; McKinseys analys

Det mesta av svensk skogsindustri fiberråvaran kommer från svenska skogar – industrin är därför beroende av ett livskraftigt svenskt skogsbruk
 Svensk skogsindustri geografiska råvarukällor; 2004; Miljoner m³ fub

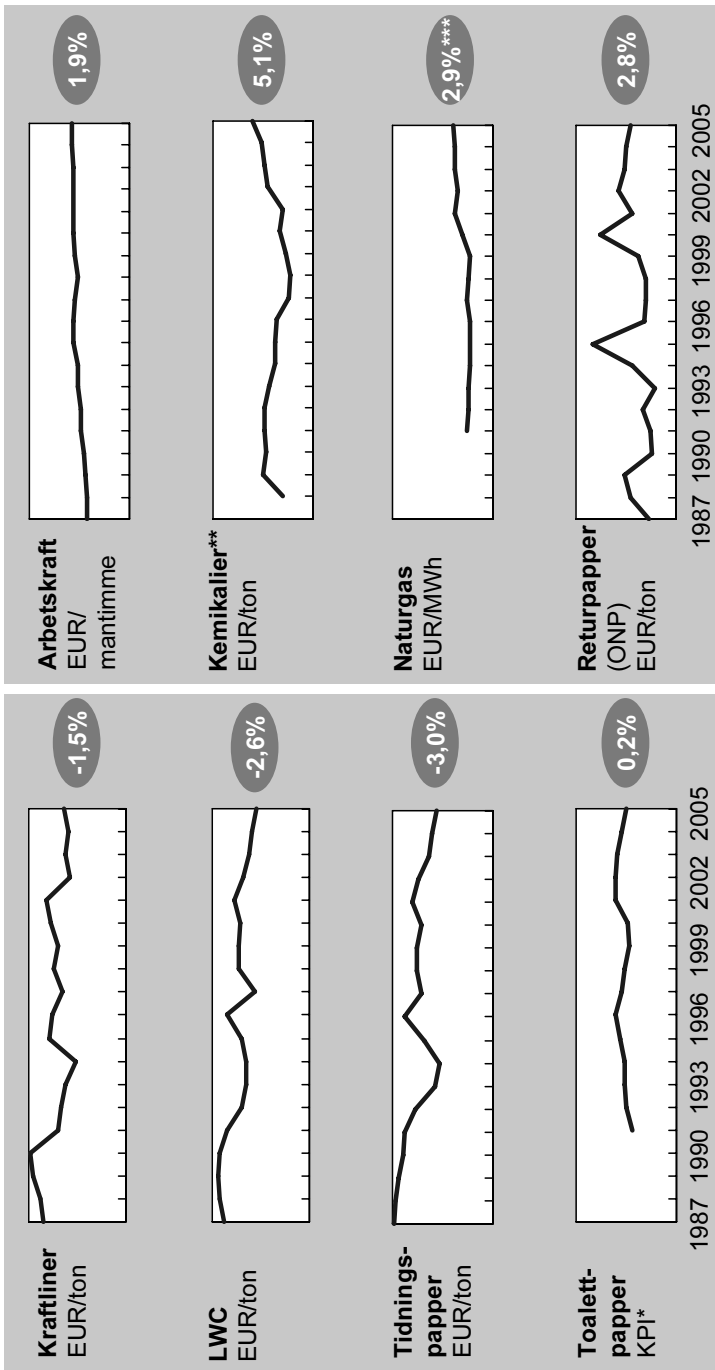


* Inkluderar flis
 Källa: Virkesmätningrådet

Industrins konkurrenskraft påverkas av en ständig pris- och kostnadspress Europa (Tyskland), realpriser

Slutprodukternas priser sjunker...

...medan kostnaden för insatsvaror ökar



* KPI för Tyskland, CAGR 1991-2005

** Väteperoxid, CAGR 1988-2005

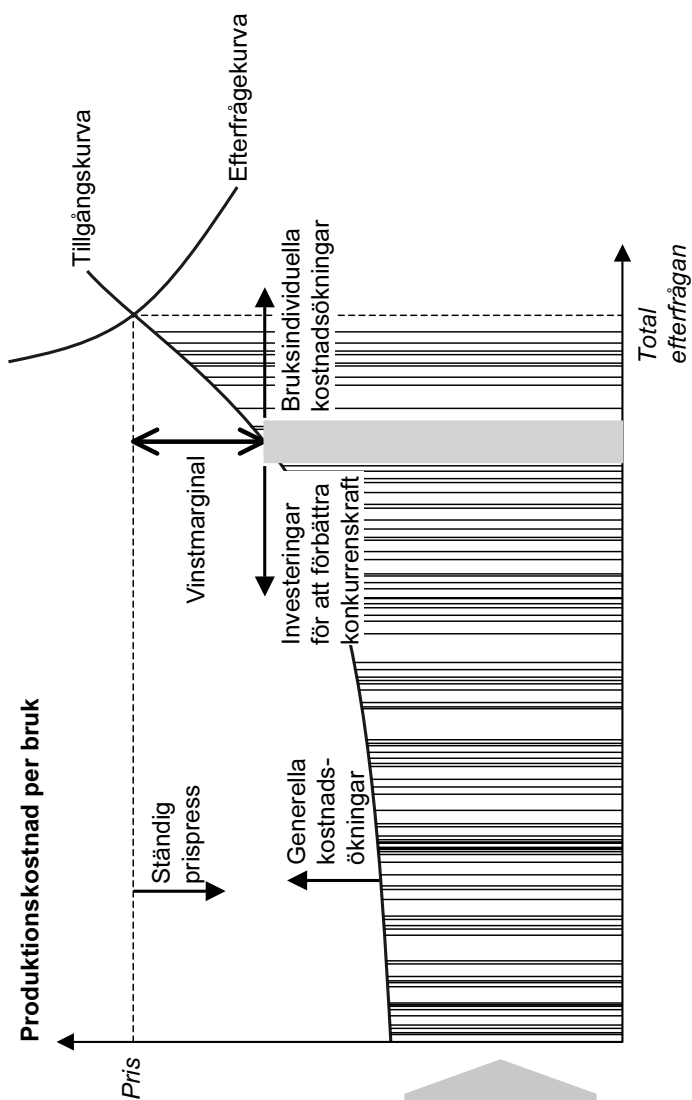
*** CAGR 1991-2005

Källa: RISI; BMWA; Statistisches Bundesamt; McKinseys analys

Industrin behöver därför arbeta för att balansera prispress och kostnadsökningar med produktivetsförbättringar och konkurrenskraftshöjande investeringar

KONCEPTUELL

Individuellt bruk

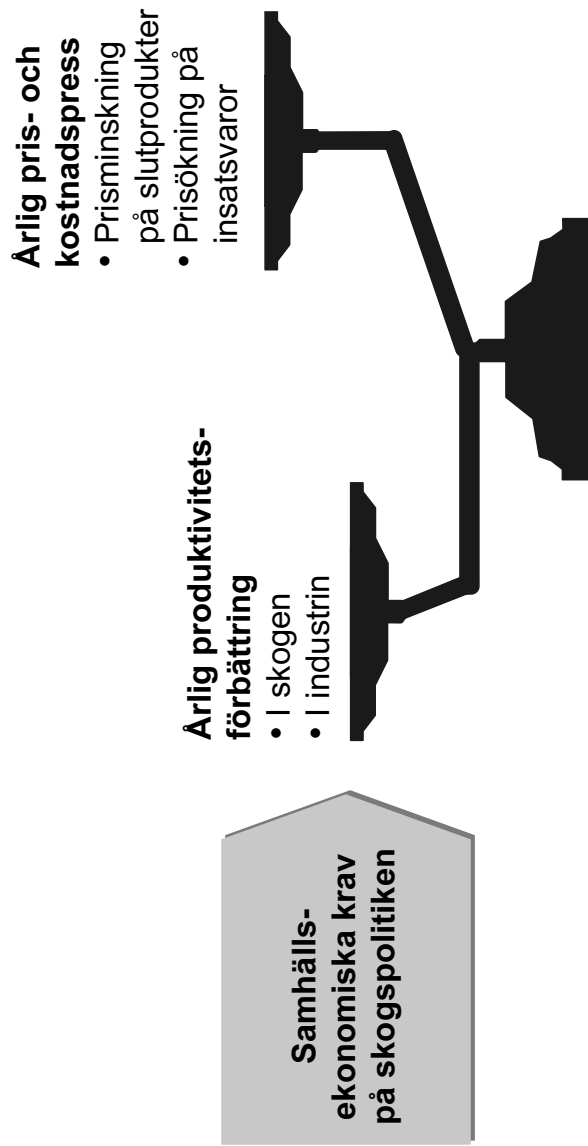


Ny billig kapacitet med låga kostnader pressar gamla bruk längre ut på kostnadskurvan

Källa: MckKinsey

Skogspolitiken kan därför bäst värna industrins konkurrenskraft genom att se till att produktivetsutvecklingen är större än pris- och kostnadspressen

310



Kanada är ett exempel där skogsindustrin hamnat i en negativ spiral, särskilt de östra delarna av landet

Efterfrågan på Kanadas viktigaste pappersprodukter, har varit dämpad de senaste åren. Speciellt för den största produkten – tidningspapper – har efterfrågan fallit med ~25% de senaste 17 åren

På marknaderna utanför Nordamerika har konkurrensen ökat till följd av ökad lokal kapacitet, vilket medfört att exporten till dessa marknader sjunkit

Fiberkostnaden i östra Kanada är bland de högsta i världen vilket leder till att många bruk har låg konkurrenskraft. De hamnar högst upp på kostnadskurvan

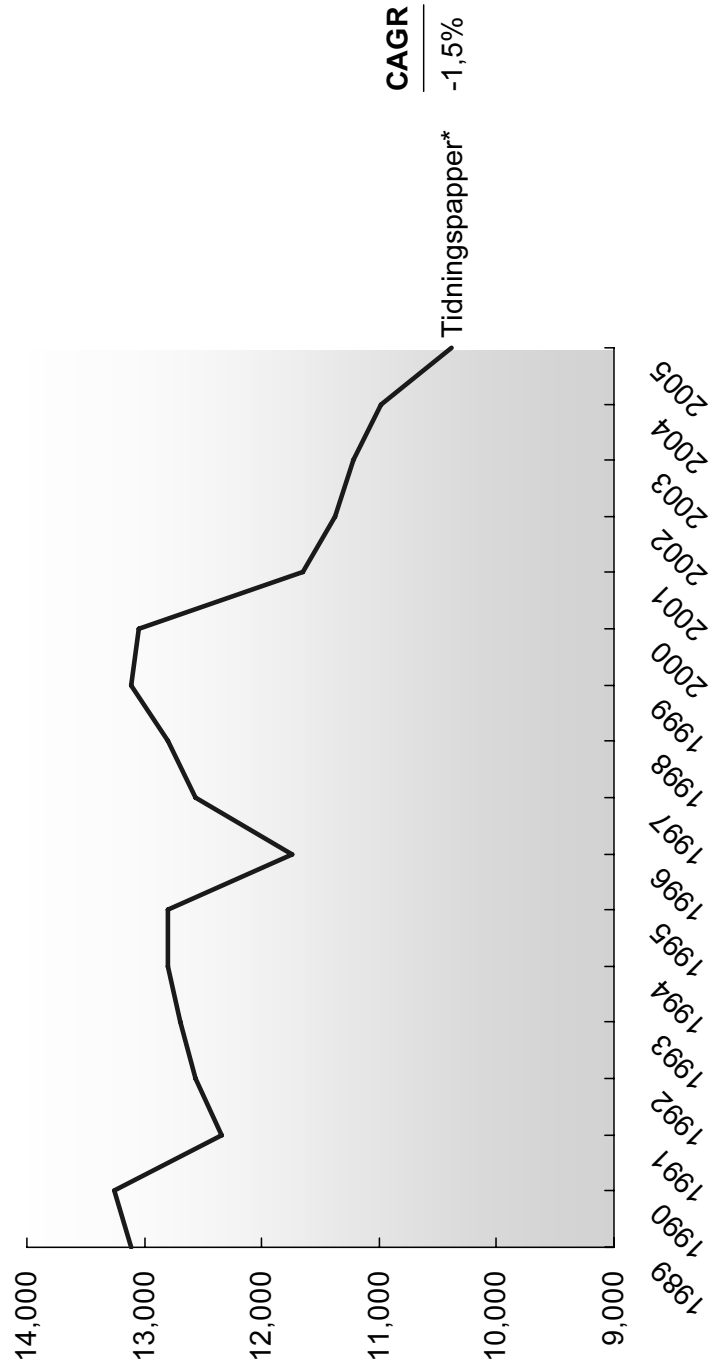
I Quebec minskar fiberutbudet med 20% de närmaste fem åren till följd av eftersatt skogsvård. Detta kommer kortsiktigt att leda till ännu högre priser

Som en följd av den svåra situationen i regionen har nedläggningar* av bruk ökat kraftigt och väntas fortsätta

* I viss mån konverteras tidningspappersmaskiner till andra kvaliteter med bättre konkurrenskraft
Källa: McKinsey

Den regionala efterfrågan på Kanadas största produkter har varit dämpad och för den största – tidningspapper – negativ

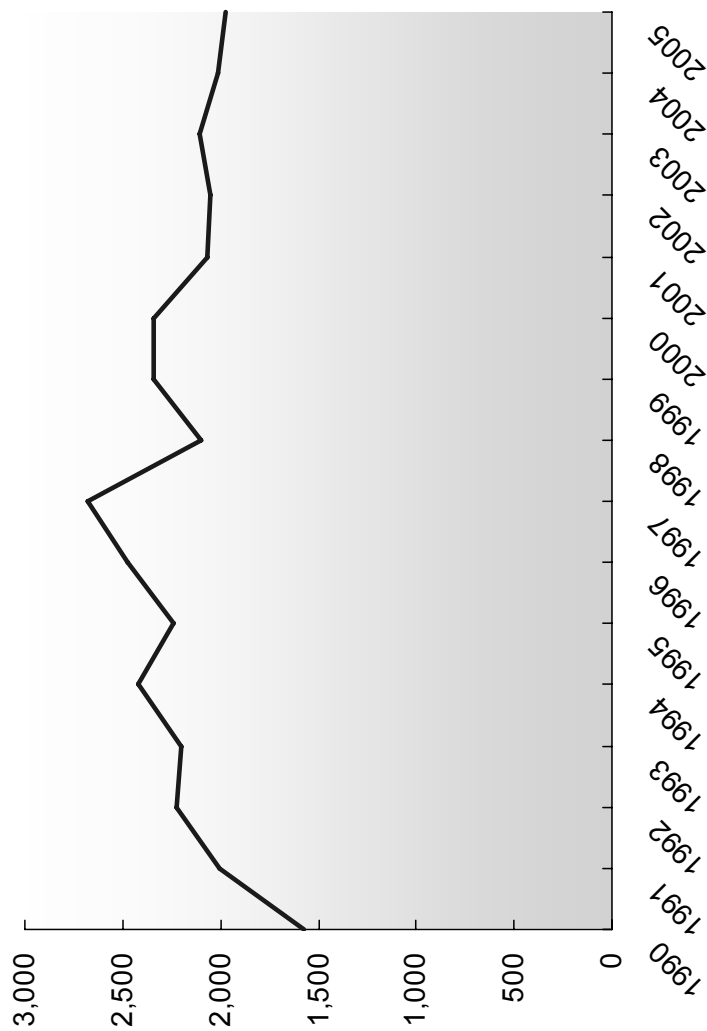
Nordamerikansk efterfrågan på tidningspapper 1988-2004; 1.000 ton



* 38% av Kanadas produktionskapacitet
Källa: RISI; McKinseys analys

Samtidigt har exportmöjligheterna utanför Nordamerika minskat på grund av ökad lokal kapacitet i exportmarknaderna

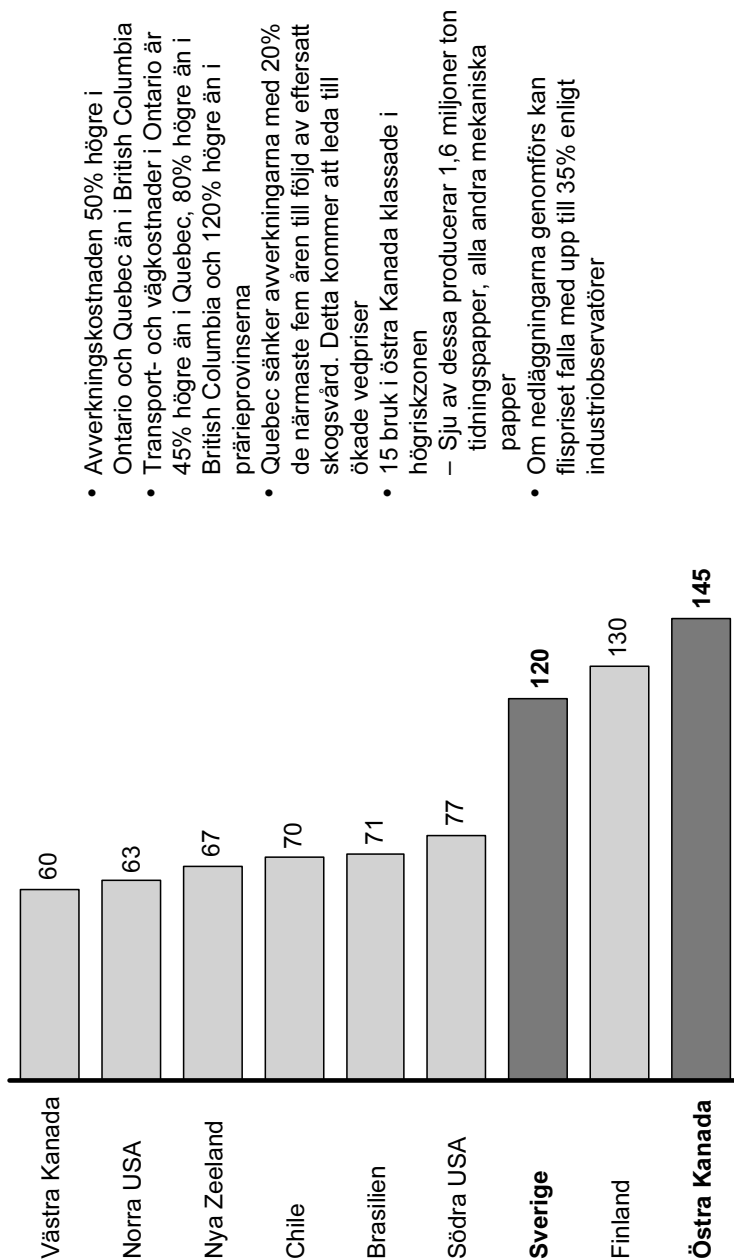
Export* av tidningspapper från Kanada; 1.000 ton



* Utanför Nordamerika
Källa: RISI; McKinseys analys

Vedkostnaden i östra Kanada är bland de högsta i världen

Genomsnittspris levererad barrmassaved; USD/ton; 3 kv. 2005

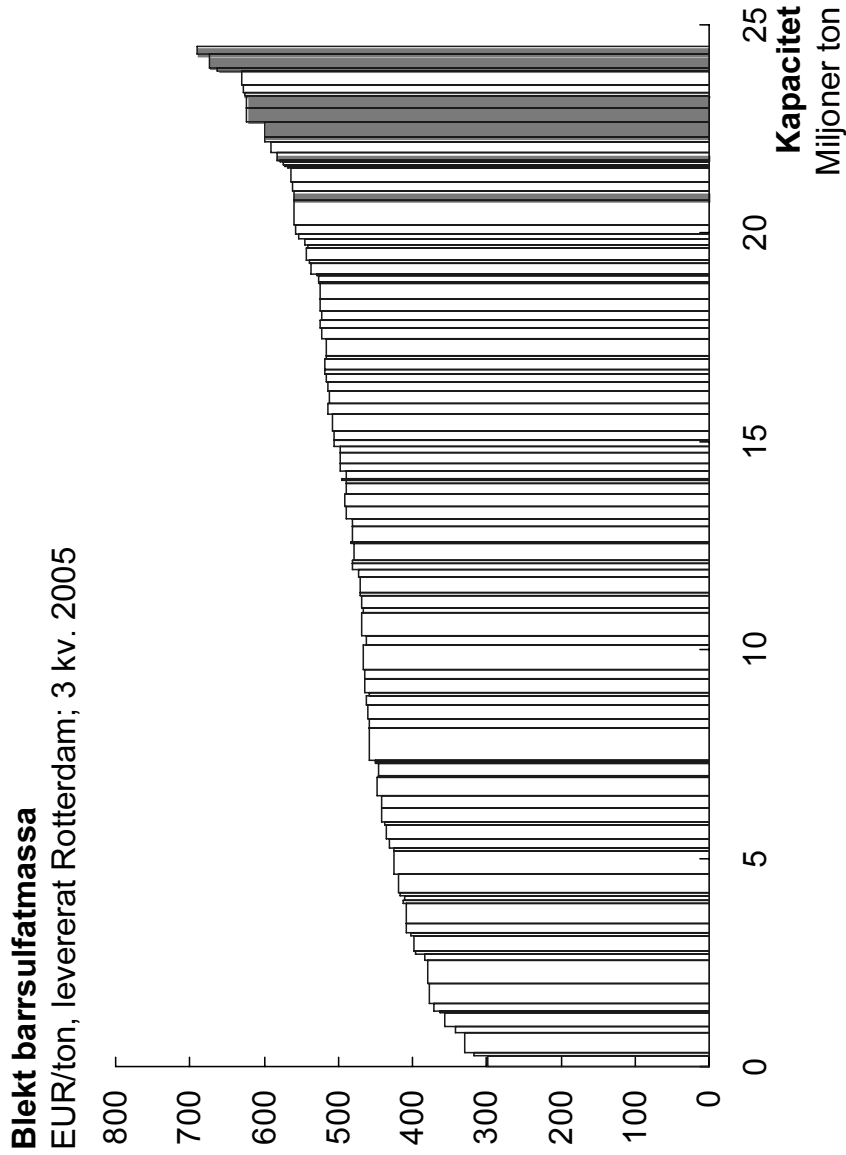


- Avverkningskostnaden 50% högre i Ontario och Quebec än i British Columbia
- Transport- och vägkostnader i Ontario är 45% högre än i Quebec, 80% högre än i British Columbia och 120% högre än i prärieprovinserna
- Quebec sänker avverkningarna med 20% de närmaste fem åren till följd av eftersatt skogsvård. Detta kommer att leda till ökade vedpriser
- 15 bruk i östra Kanada klassade i högriskzonen
 - Sju av dessa producerar 1,6 miljoner ton tidningspapper, alla andra mekaniska papper
- Om nedläggningarna genomförs kan flispriset falla med upp till 35% enligt industriobservatörer

Källa: Wood Resource International; CIBC

Många kanadensiska bruk befinner sig högst upp på kostnadskurvan

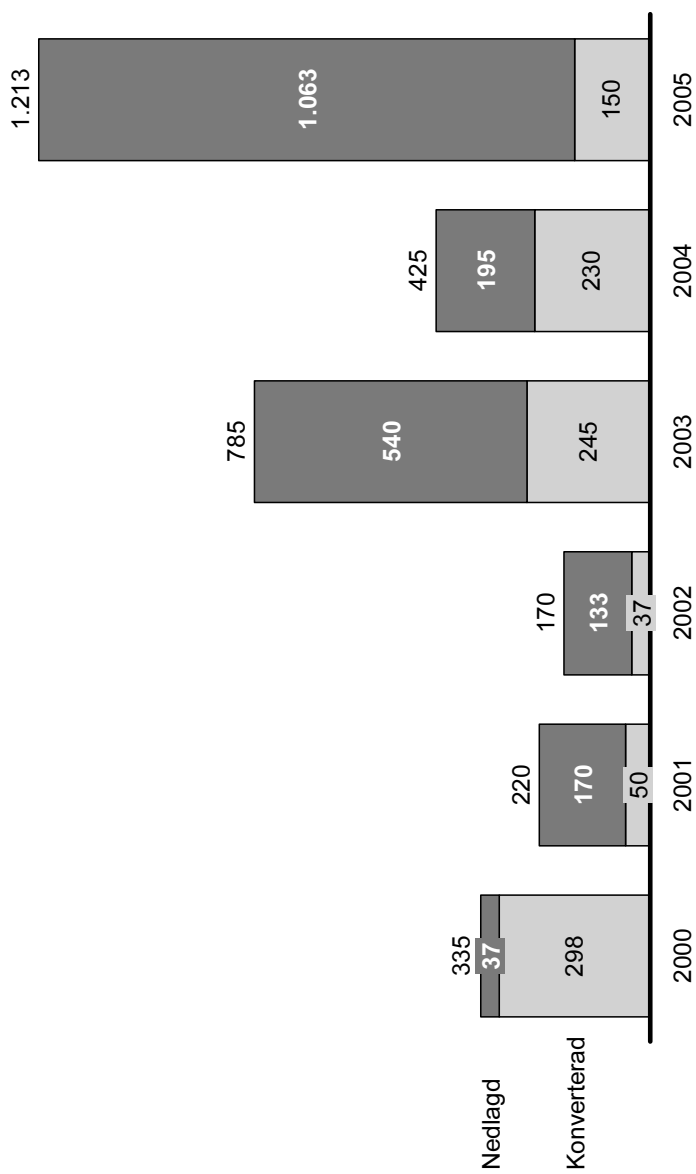
Östra Kanadas bruk



Källa: RISI; McKinseys analys

Detta har fått till följd att kapacitetsnedläggningar accelererat

Nedlagd eller konverterad* kapacitet i Kanada; 1.000 ton



Not: Kanadas totala produktionskapacitet 2005 var 20,4 miljoner ton

* En del av kapaciteten har konverterats till andra kvaliteter där Kanada fortfarande är konkurrenskraftigt

Källa: NLK Mill Database

Innehåll

För att främja svensk skogsnäring behöver en svensk skogspolitik verka för att vidmakthålla den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Detta innebär att man måste arbeta med att få produktivetsförbättringar i industri och skogsbruk och motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningarna på insatsvaror.

Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både industrin och skogsbruket, trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare

- Den svenska trä- och pappersindustrins produkter är utsatta för en ständig prispress. Insatsråvarornas priser har dock stigit måttligt och priset på svenskt virke har till och med fallit i reala termer
- Detta har delvis möjliggjorts genom att produktivetsförbättringar i skog och industri har kunnat hålla kostnaderna nere (speciellt skogsbrukskostnader som reallt sett minskat med 20% det senaste decenniet)
- Till följd av detta har den svenska pappers- och massaindustrins lönsamhet varit relativt god *samtidigt* som skogsägarnas rånetto hållits på en stabil eller svagt ökande nivå

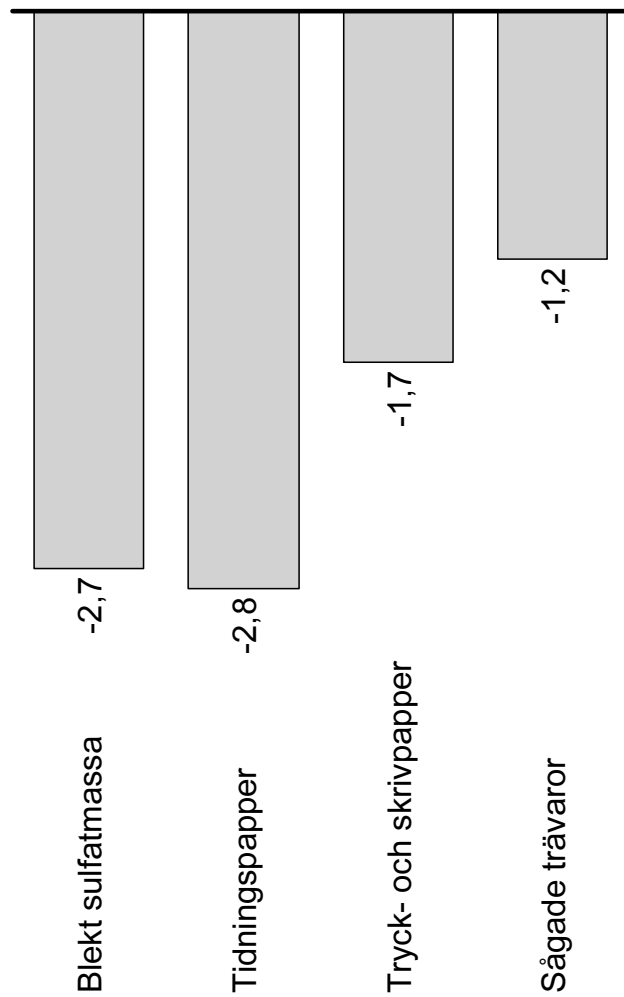
En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige försämras vilket riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som kan förbättra konkurrenskraften

För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogspolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med två viktiga områden: Öka fiberuttaget och öka produktiviteten i kedjan skogsindustri. Man bör dessutom verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Den svenska industrins produkter är utsatta för ett ständigt prisstryck

Realprisutveckling* för perioden 1990–2004; Årlig förändring; Procent

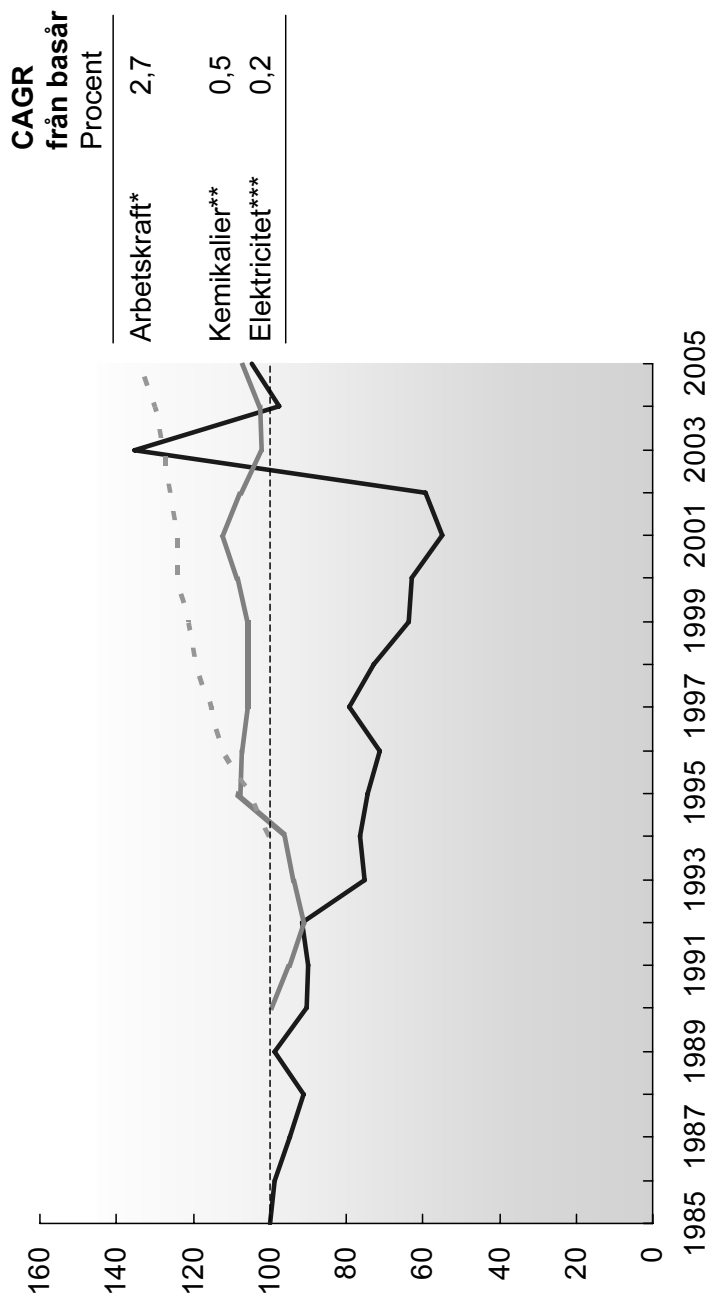


* Inflationstjusterade priser i SEK, exportpriser för massa/papper och sågad trävara
Källa: Skogsstyrelsen, SCB

Den prisökning som funnit på insatsvaror i Sverige har – under större delen av de senaste decennierna – varit modest

SVERIGE

Kostnadsutveckling 1995–2005 i reala termer; Indexerat basår = 100



* Löneindex för arbetare, privat sektor (SCB)

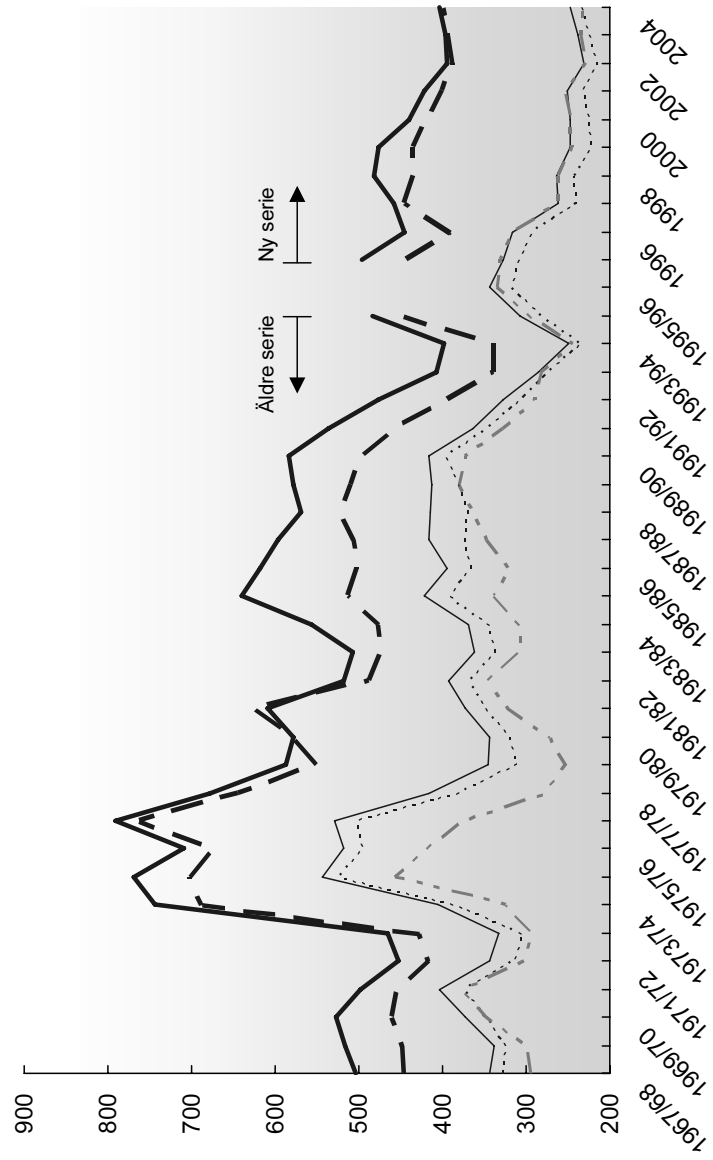
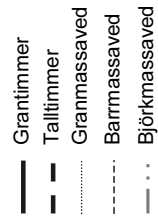
** Producentprisindex, kemikalier och kemiska produkter (SCB)

*** Elpris till industrin (Energimyndigheten). Värde för 2005 är en uppskattning baserad på Nordpools prisutveckling

Källa: SCB; Energimyndigheten; Nordpool; Datastream

Priset på svenskt virke har till och med fallit

Real prisutveckling på svenskt leveransvirke; SEK/m³ fub;
2004 års prisnivå (justerat med KPI)

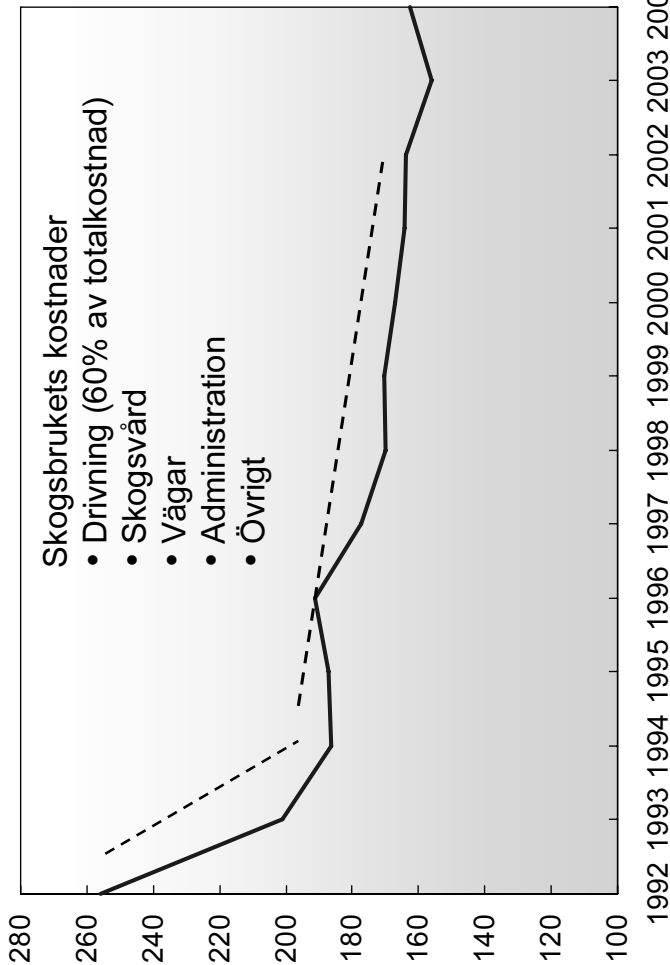


Källa: Skogsstyrelsen

Pristrenden på virke har delvis möjliggjorts av att skogsbrukets kostnader har minskat med 20% (realt) mellan 1993 och 2004

Svenska storskogsbrukets skogsbrukets kostnader

Realpriser, basår 2004; SEK/m³ fpb



- Skogsbrukets kostnader
- Drivning (60% av totalkostnad)
 - Skogsvård
 - Vägar
 - Administration
 - Övrigt

- Viktigaste kostnads-posten drivning har minskat kraftigt
- Engreppsskördarens introduktion
 - Systemet har mognat
 - Pålitligare maskiner
 - Högre prestanda hos maskiner

Källa: Skogforsk

Drivningsproduktiviteten har ökat kraftigt, speciellt under 1990-talet

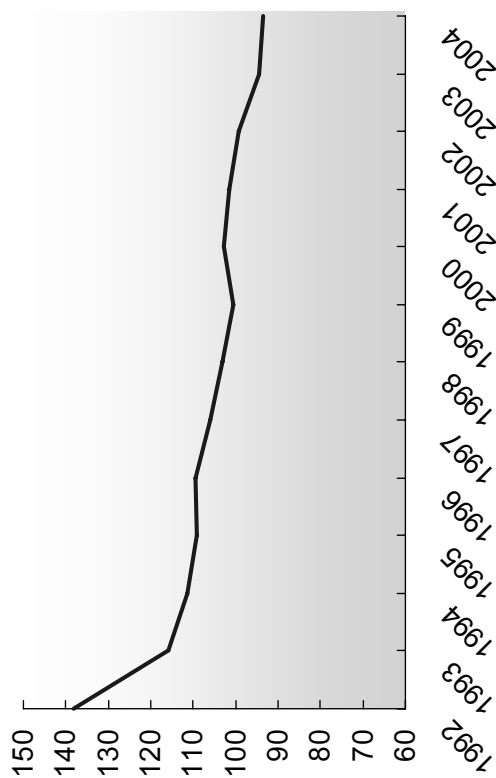
Några nyckeltal för en maskingrupp med engreppskördare och skotare i slutavverkning

Nyckeltal

	1995	2005
TU* (%)		
• Engreppskördare	77	83
• Skotare	82	87
G ₁₅ -timmar**/år	1 900- 2 400	2 500- 3 100
Volym/år (1.000 m ³ fub)	30-40	60-100

Svenska storskogsbrukets drivningskostnader

Reala priser, basår 2004; SEK/m³ fub



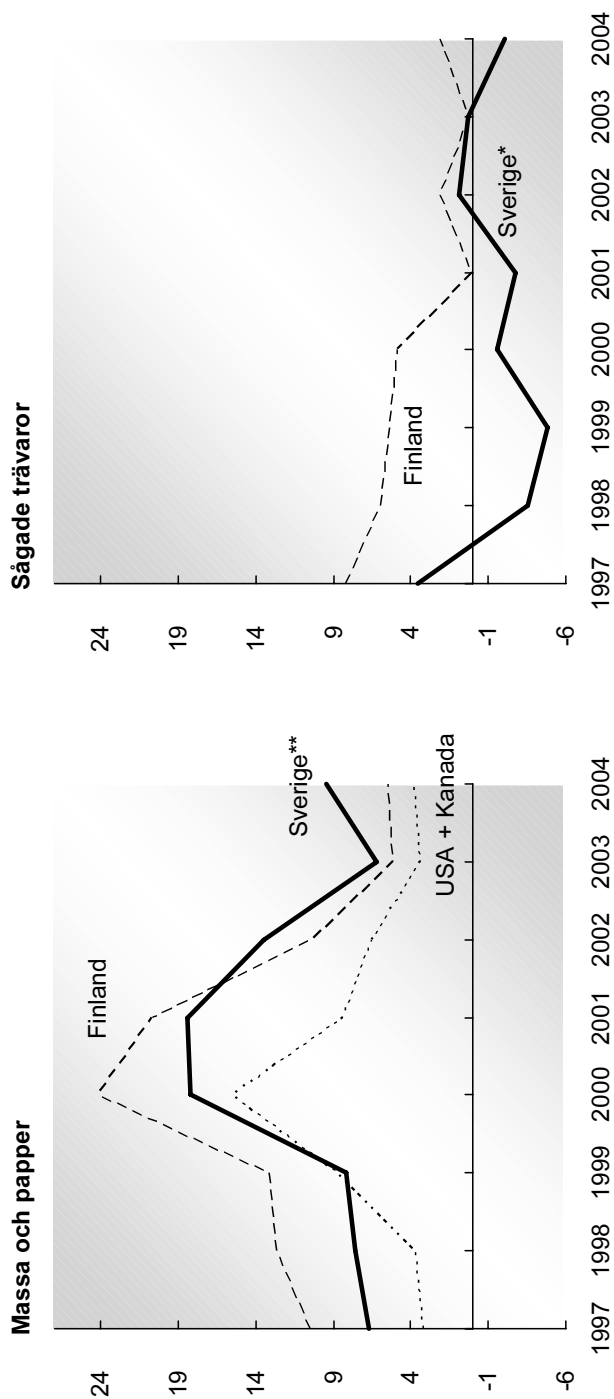
* TU = timutnyttjande

** G₁₅-timmar = Grundtid. Den tid som åtgår för en arbetsuppgifts egentliga lösande jämte smärre uppehåll, vilkas längd inte överstiger 15 minuter per tillfälle

Källa: Skogforsk

Till följd av, bland annat, produktivetsförbättringar har den svenska massa- och pappersindustrins lönsamhet varit relativt god

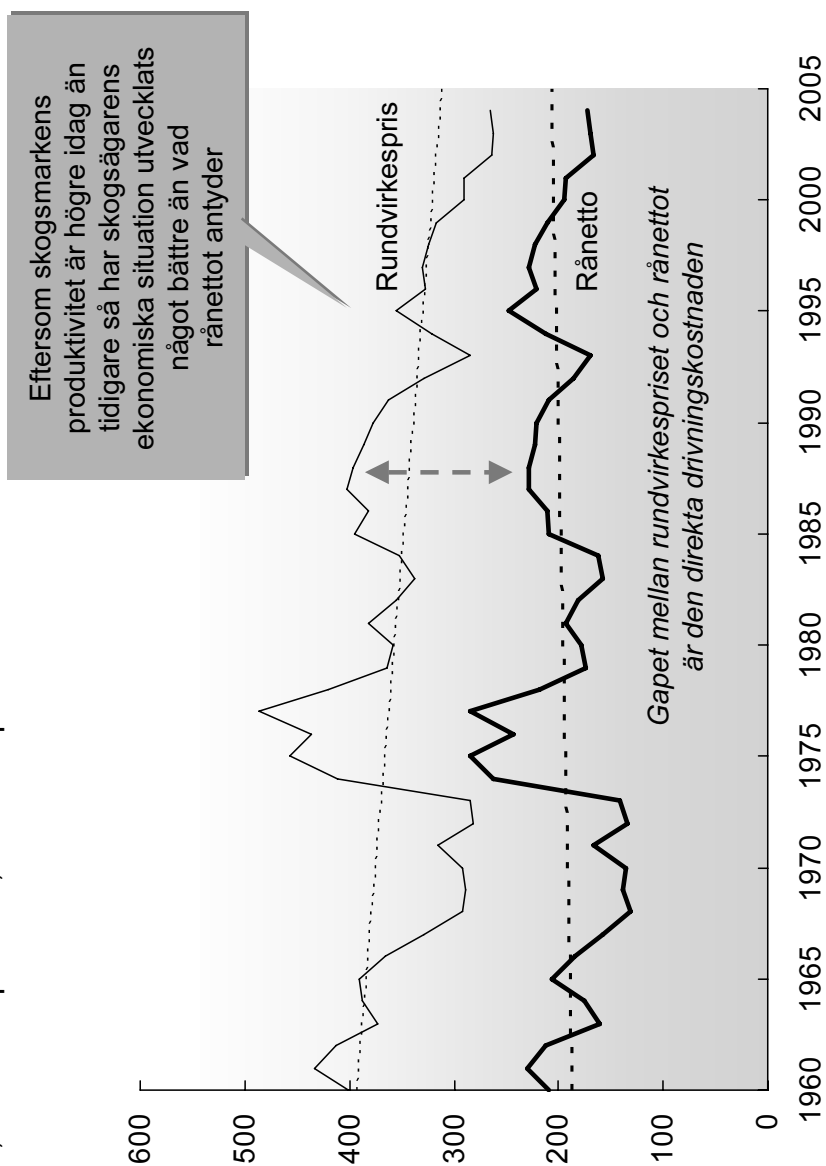
Lönsamhetsutveckling inom svensk skogsindustri; EBIT-marginal i procent



* Södra, Korsnäs, Vida Gruppen, SCA, Karl Hedin, Rörvik, Setra, Norrskog, StoraEnso Timber
 ** Kappa Kraftliner, Södra, Korsnäs, Holmen, Billerud, StoraEnso, M+Real, Mondi Pack., SCA, Rottneros
 Källa: Affärsdata; ODIN databas; årsredovisningar

För skogsägarna har den ökade produktiviteten hållit rånettot på en stabil eller ökande nivå trots fallande marknadspriser

Realpriser, 2003 års prisnivå; SEK/m³ fpb



Källa: Skogsstyrelsen

Innehåll

För att främja svensk skogsnäring behöver en svensk skogsolitik verka för att vidmakthålla den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Detta innebär att man måste arbeta med att få produktivitetsförbättringar i industri och skogsbruk att motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningarna på insatsvaror

Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både industrin och skogsbruket, trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare

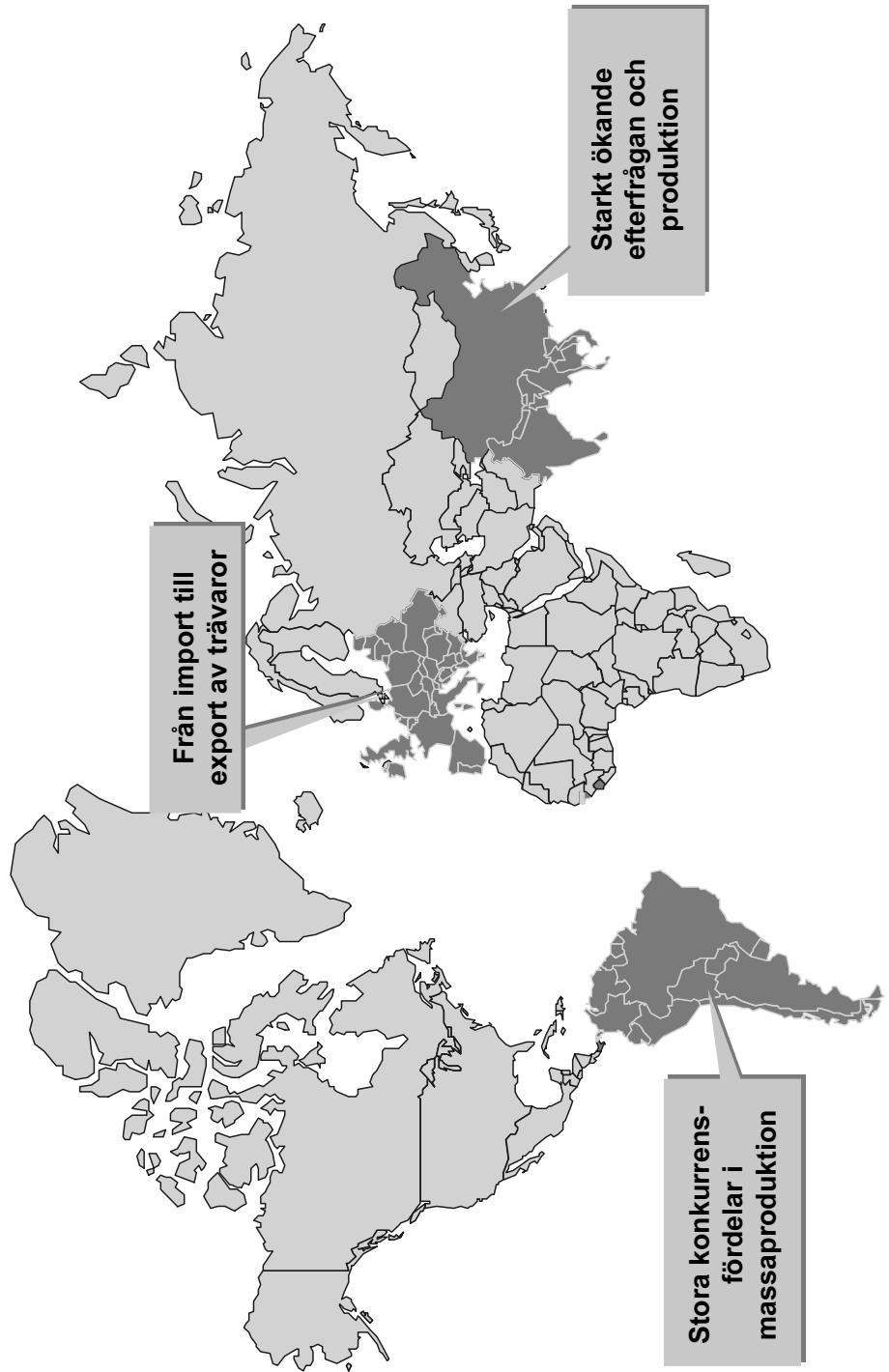
En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

- Efterfrågan och produktionskapaciteten för papper flyttas alltmer österut (huvudsakligen till Asien) dit Sverige har transportnackdelar
- Produktion av massa flyttas alltmer till den södra hemisfären, där länder med mycket låg fiberkostnad har stora konkurrensfördelar
- Efterfrågetillväxten på sågade trävaror är generellt sett låg. Samtidigt har Sveriges viktigaste marknad, Västeuropa, ökat sin produktion vilket inneburit att Västeuropa gått från nettoimport till nettoexport. Även Östeuropa och Ryssland har ökat sin produktion och export till Västeuropa vilket sammantaget lett till kraftiga prisfall på sågade varor

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige försämrats vilket riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som eventuellt kan förbättra konkurrenskraften

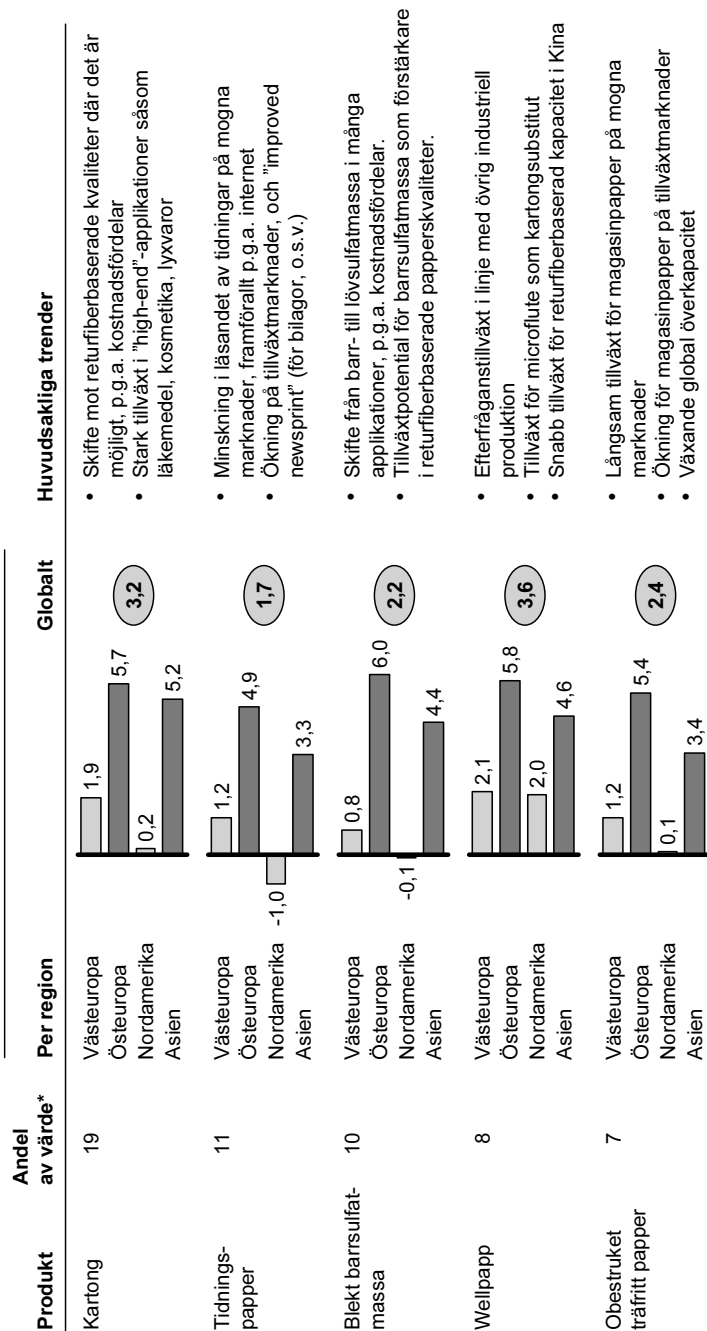
För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogsolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med två viktiga områden: Öka fiberuttaget och öka produktiviteten i kedjan skogsindustri. Man bör dessutom verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

En global skogsindustri i förändring ökar konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri



Efterfrågan för Sveriges viktigaste pappersprodukter flyttas österut Procent

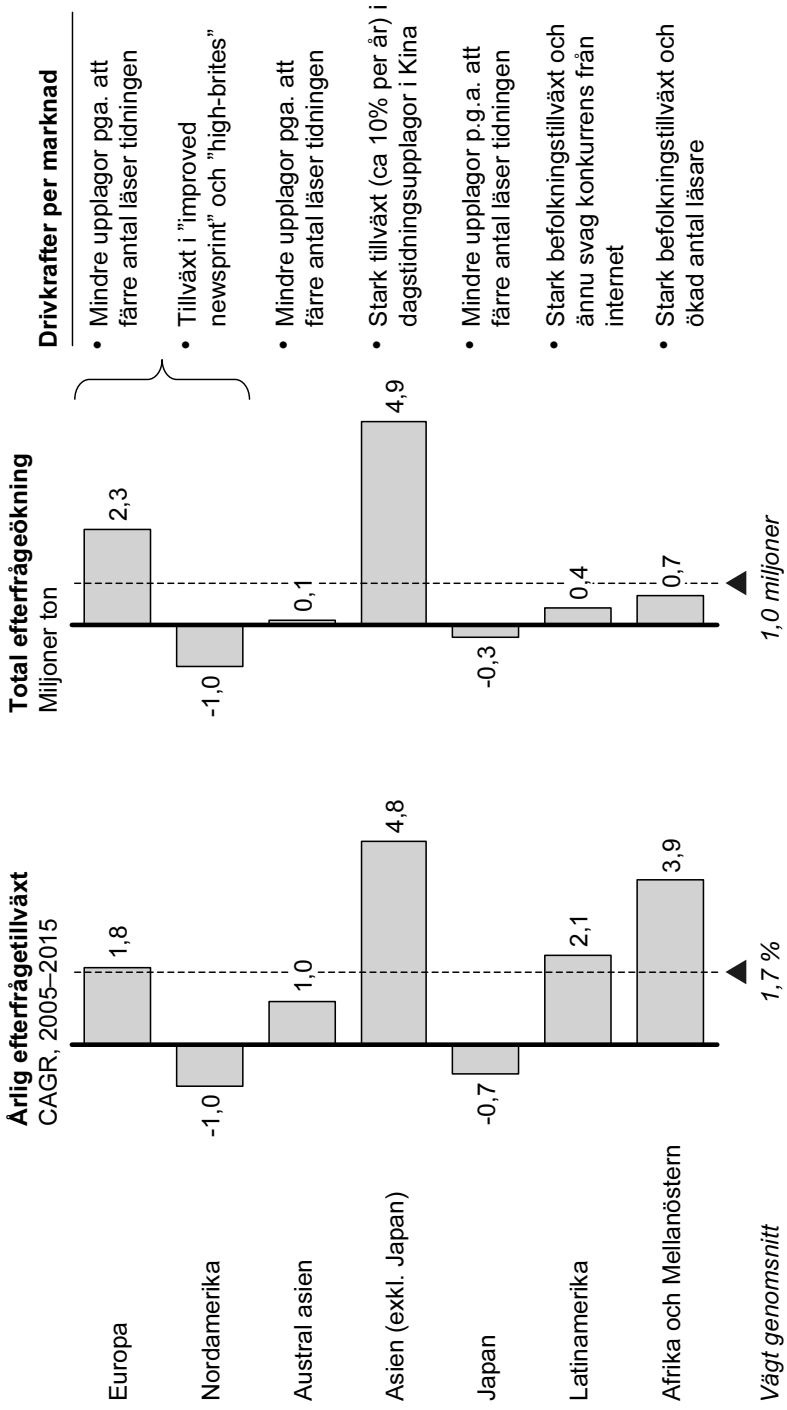
Förväntad efterfrågetillväxt 2005–2015



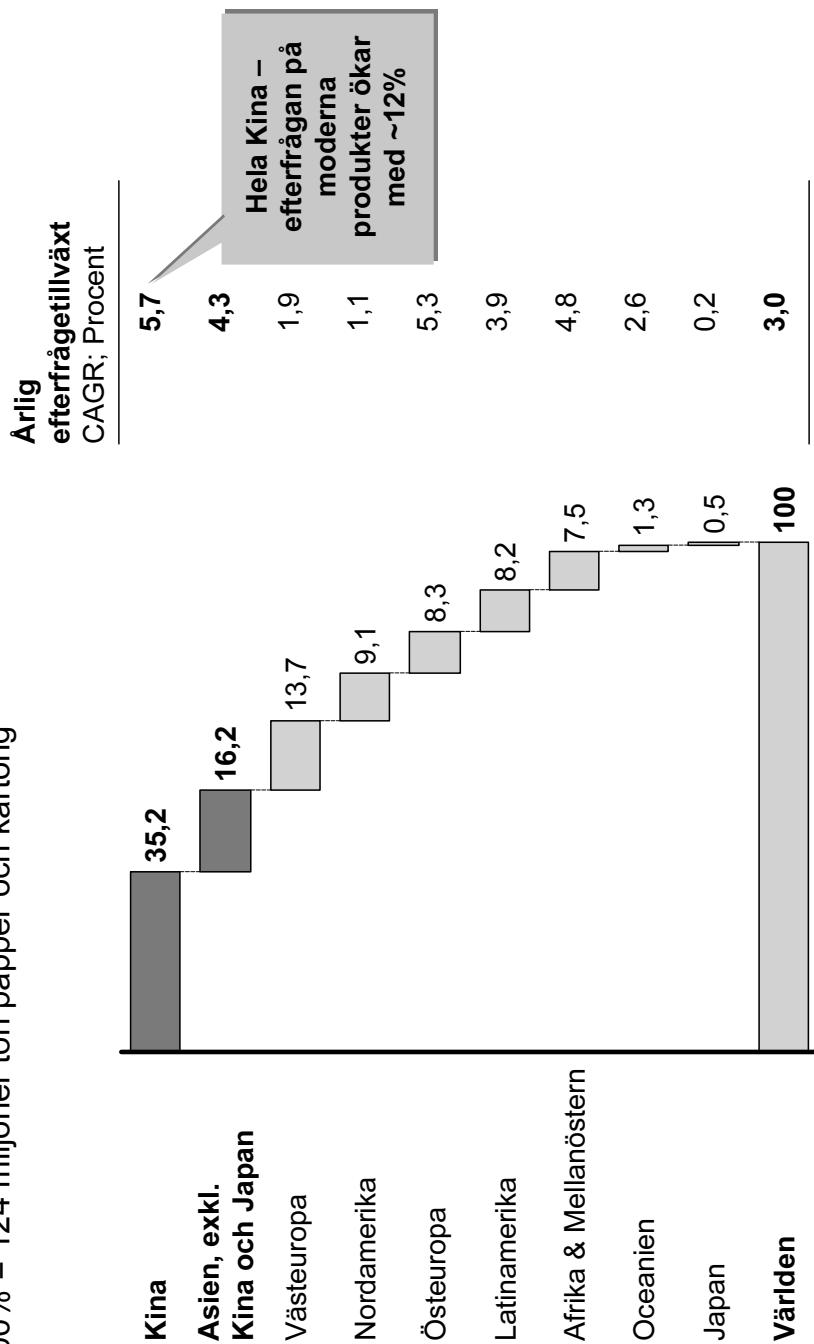
* Produktionsvärde i svensk skogsindustri 2004 (inklusive sågade varor)
Källa: RISI; Skogsindustrierna; McKinseys analys

Inom exempelvis tidningspapper beräknas Asien* att stå för mer än 2/3 av all efterfrågetillväxt de närmaste 10 åren – även i volym räknat TIDNINGSPAPPER

Årlig procentuell tillväxt (CAGR); miljoner ton

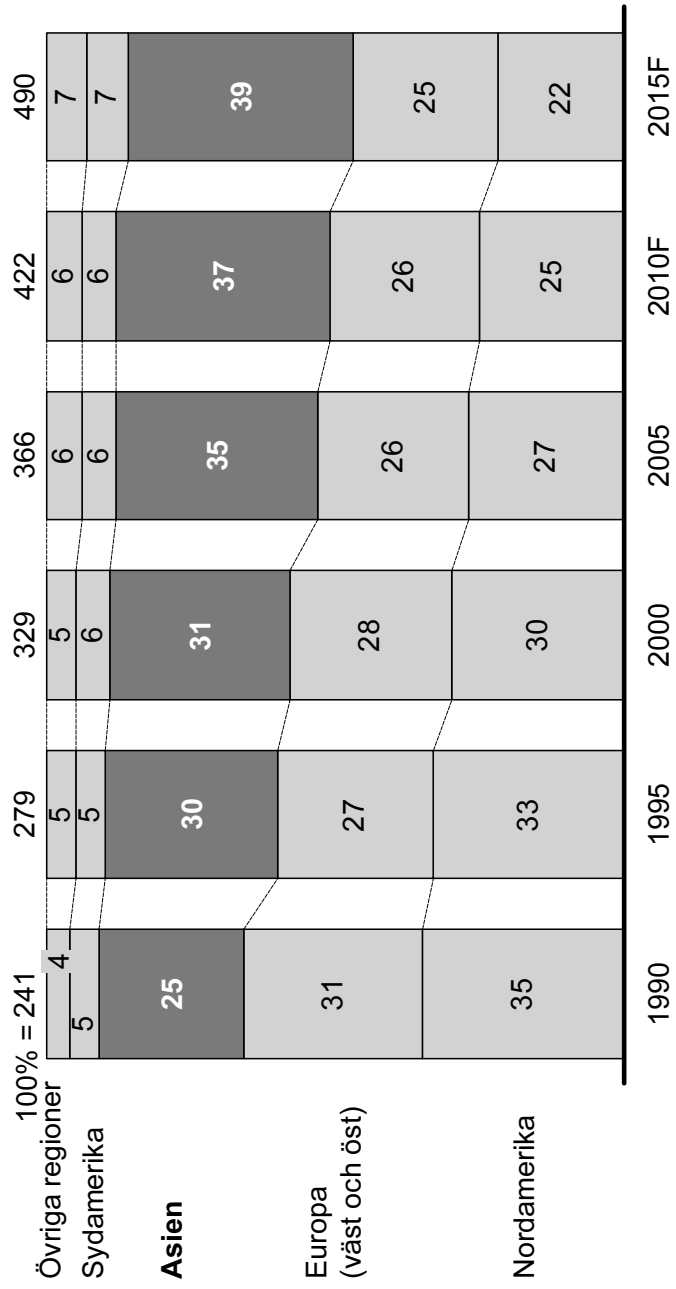


Totalt sett beräknas Asien komma att stå för närmare 50% av den globala efterfrågetillväxten på papper och kartong mellan 2005 och 2015
 100% = 124 miljoner ton papper och kartong



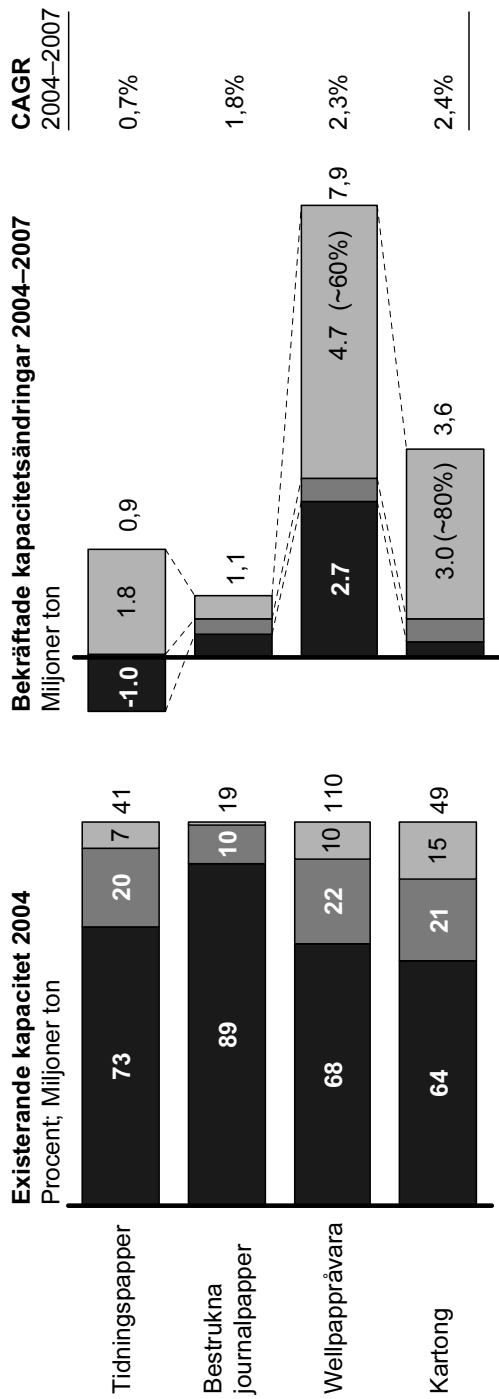
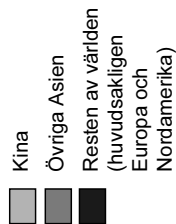
Källa: RISI, 2006; Hawkins Wright; McKinsey

Asiens tillväxt är så stor att hela tyngdpunkten i efterfrågan flyttas mot Asien, även om Europa fortsätter att vara viktigt
Efterfrågan på pappers- och kartongprodukter; Miljoner ton



Källa: RISI; McKinseys analys

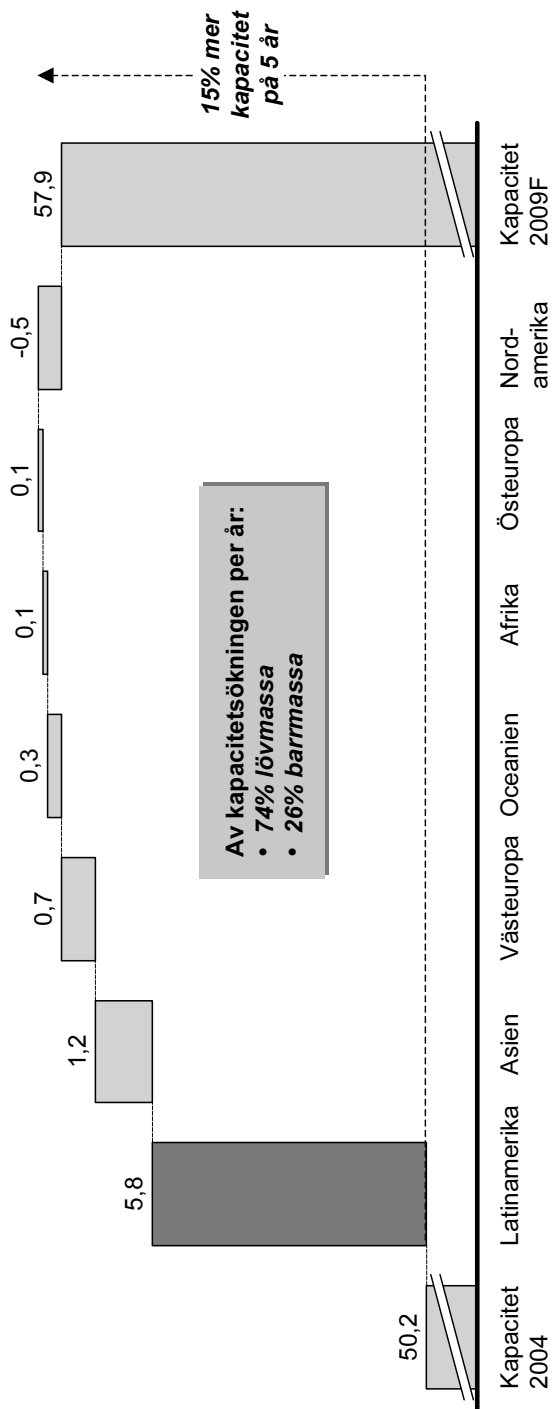
Även om huvuddelen av produktionskapaciteten finns i Västeuropa och Nordamerika sker även här en förskjutning österut – mot användarmarknaden



Källa: RISI; NLK databas

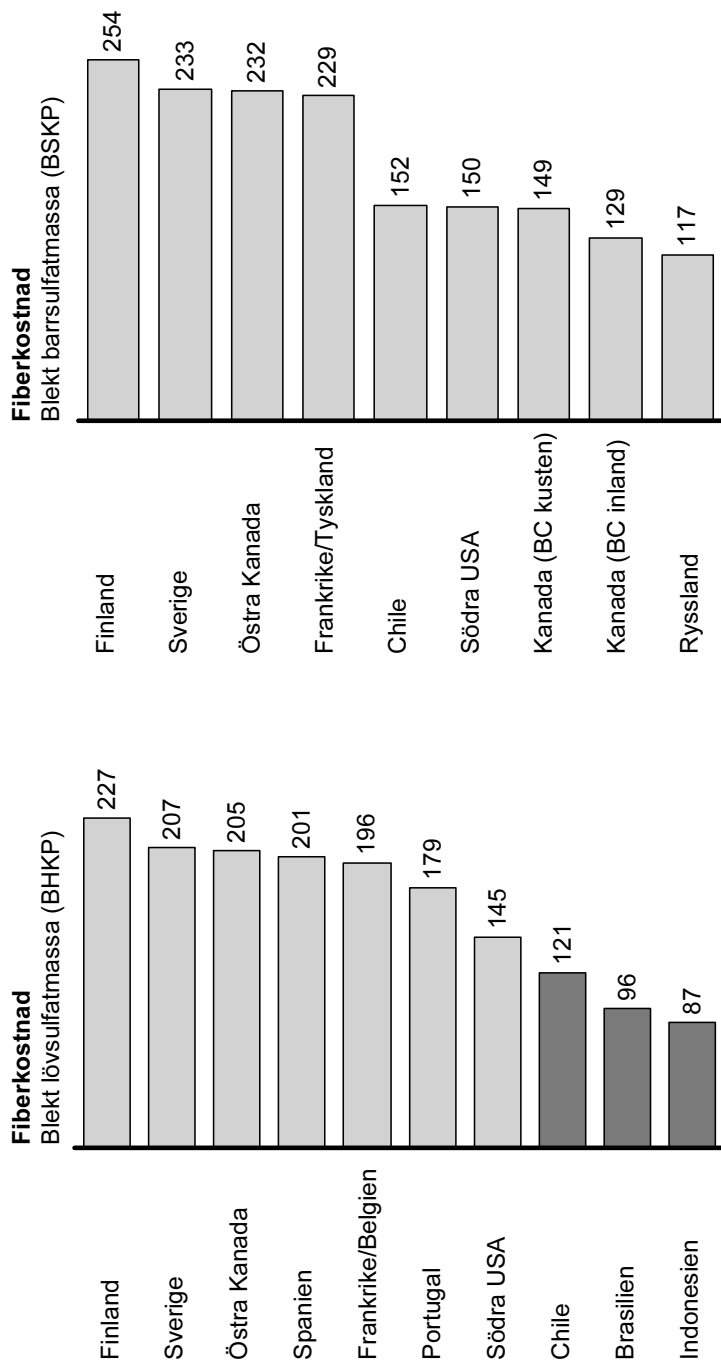
Ny massakapacitet sker i ökande grad i lågkostnadsländer, speciellt i södra hemisfären, framförallt i Latinamerika

Nettoförändring blekt kemisk marknadsmassa; miljoner ton



Källa: Hawkins Wright: Outlook for Market Pulp, december 2005

Viktigaste drivkraften till att massakapacitetsbyggnaden sker i södra hemisfären är god tillgång på billig fiber USD/ton producerad massa; kvartal 3, 2005

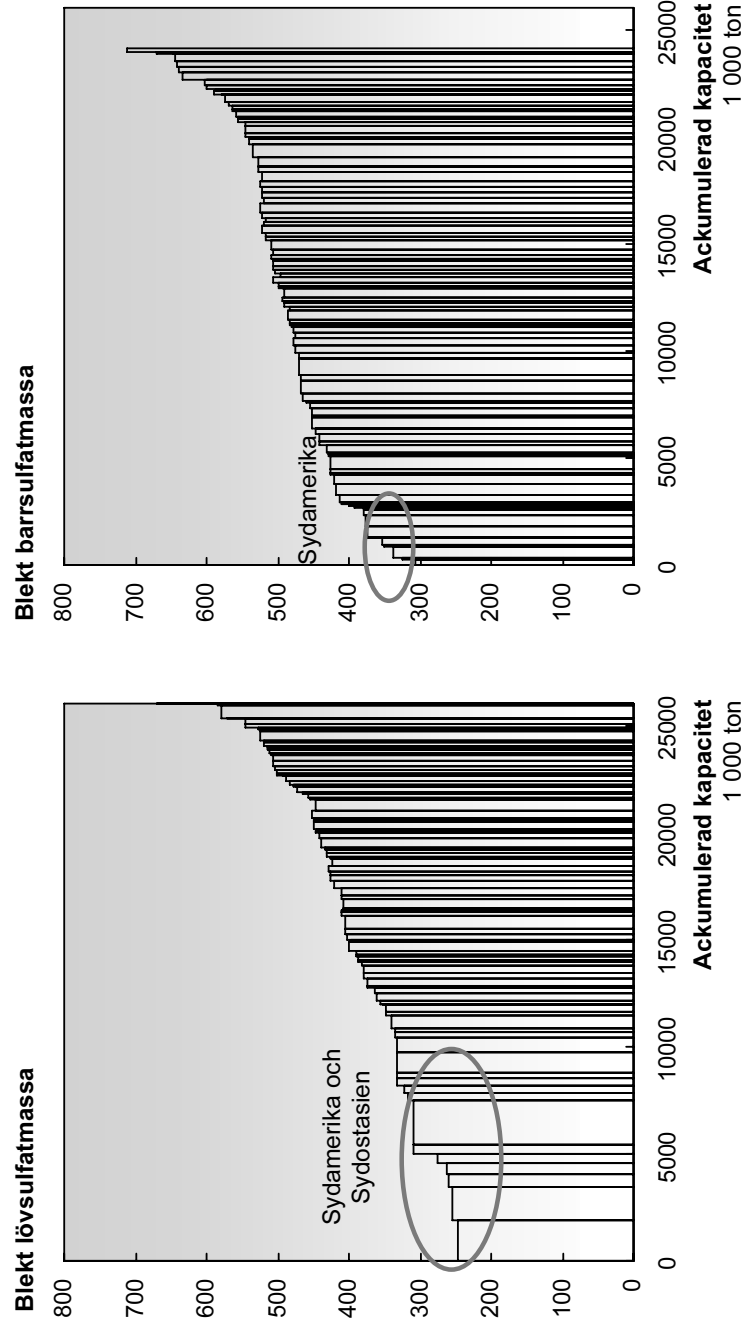


Källa: Hawkins Wright: Outlook for Market Pulp, december 2005

Sydamerika och Sydostasien har stora strukturella kostnadsfördelar för massaproduktion

Produktionskostnad fritt levererat Rotterdam; 4 kv. 2005; USD/ton

334



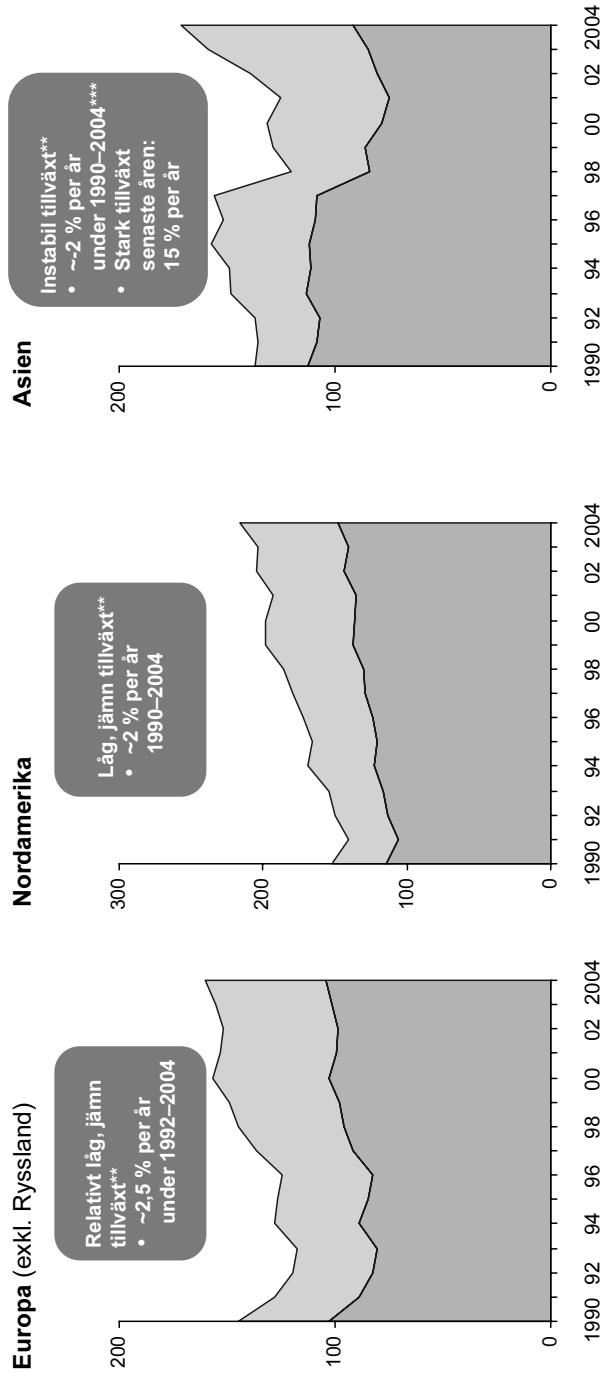
Källa: RISI

Efterfrågetillväxten på sågade trävaror är generellt sett låg

Miljoner m³

Träskivor*
Sågade trävaror

Global efterfrågetillväxt** 1994–2004:
• Barr: ~1 %
• Löv: ~-2 %

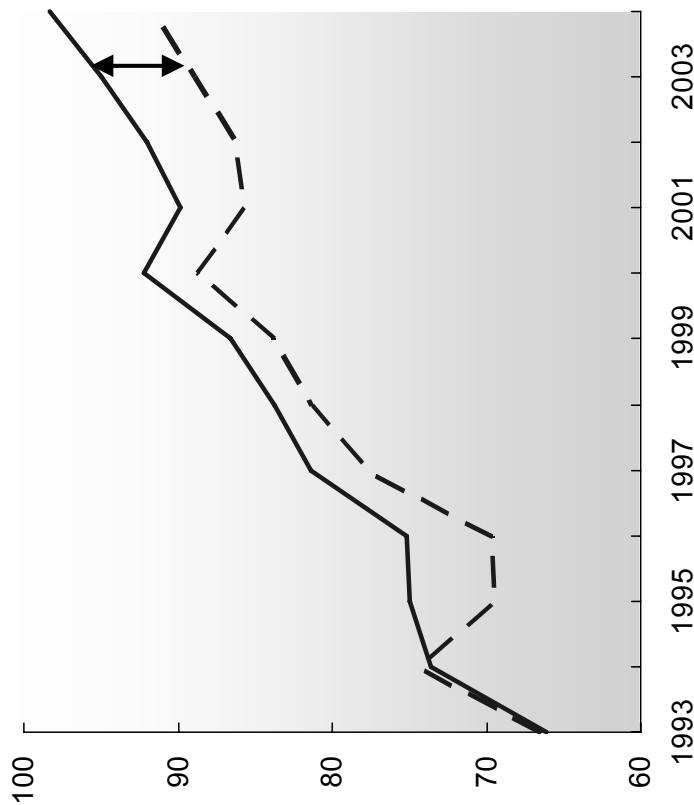


* Plywood, spånskivor, MDF och OSB
** Tillväxtsiffrorna avser sågade trävaror
*** Inkluderar sänkt efterfrågan runt 1997 (den asiatiska ekonomiska krisen)
Källa: FAO

Den europeiska marknaden för sågade varor präglas av ökad konkurrens och överproduktion

Europeisk* produktion och efterfrågan av sågade trävaror; miljoner m³

— Produktion
 - - Efterfrågan



Produktionen i Europa ökar snabbare än efterfrågan

Europa har gått från nettoimportör till exportör

Exempel: Tyskland 1990-2004

- Produktion upp 50%
- Export från 1 till 5 miljoner m³

Exempel: Ryssland 1990-2004

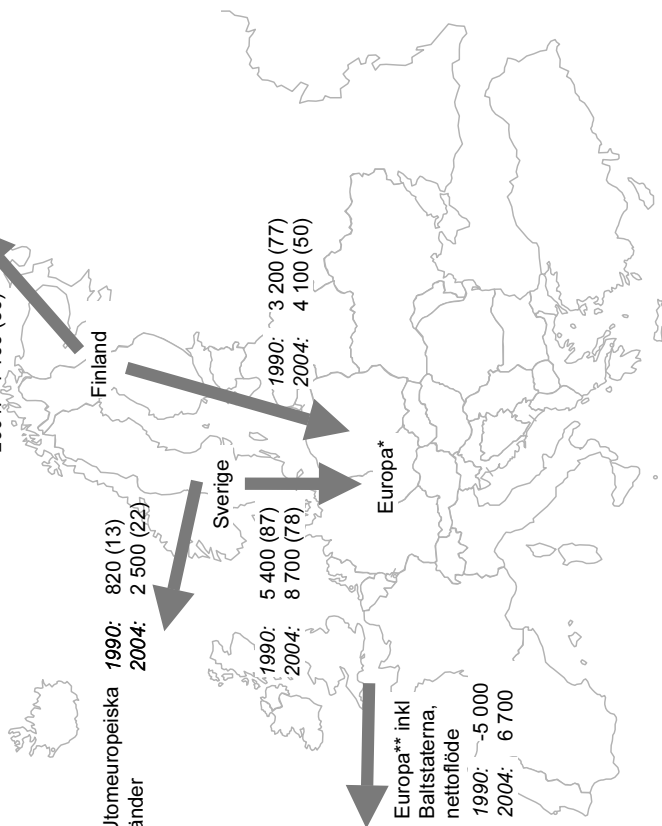
- Export till övriga Europa upp från 3,5 till 6,5 miljoner m³

Sveriges export till övriga Europa minskar; måste förlita sig på andra exportmarknader

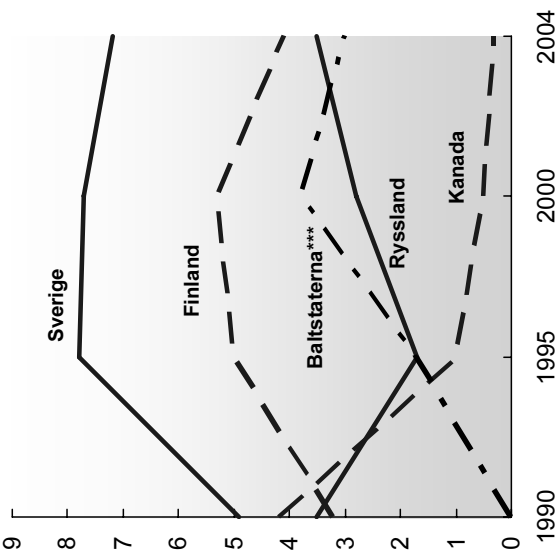
* Hela Europa exklusive Ryssland, Ukraina och Vitryssland
 Källa: FAO

En större andel av produktionen exporteras numera från Europa

Export av sågade trävaror
Tusen m³; (x) = % av total export



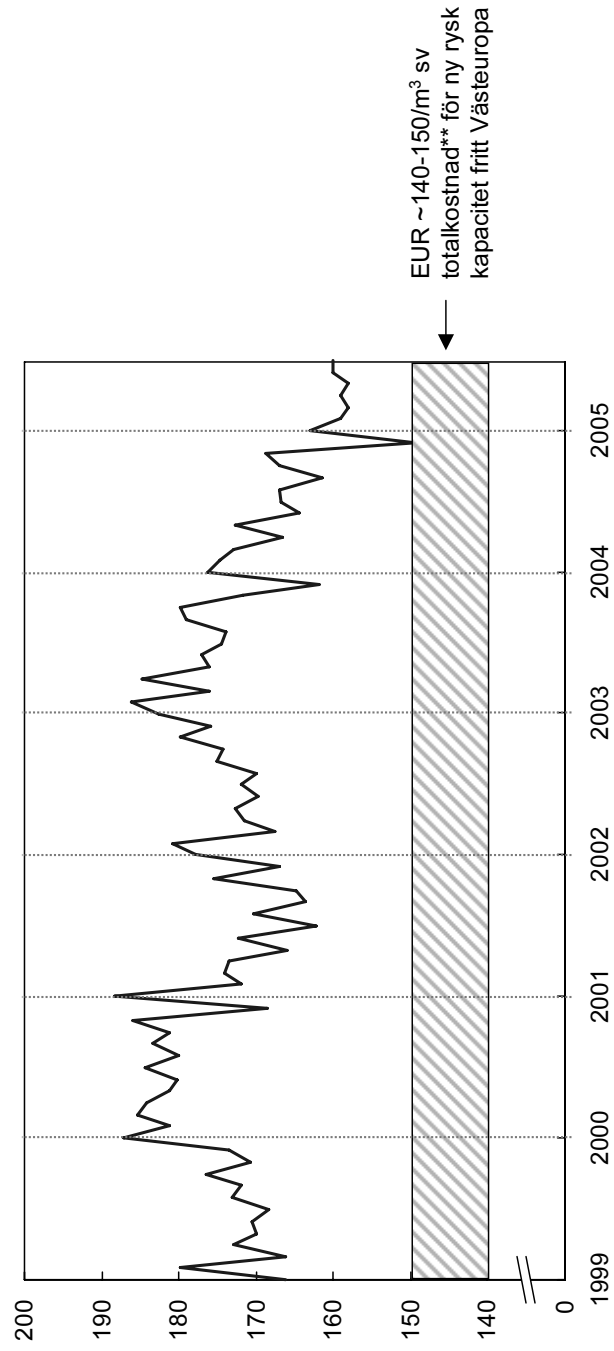
Export av sågade trävaror till europamarknaden
1990–2005, miljoner m³



* Nio största köparländerna: Storbritannien, Danmark, Tyskland, Nederländerna, Norge, Spanien, Frankrike, Irland och Italien
 ** Exklusive Ryssland, Vitryssland och Ukraina
 *** 1990 års siffror var inkluderat i dåvarande Sovjetunionens export
 Källa: Skogsindustrierna; FAO

Överproduktionen leder också till prisfall – priset är dock fortsatt attraktivt för rysk kapacitetsexpansion

Pris* på sågad fura, Europa; FOB, EUR/m³ sv



* Statistik baserad på exportpriser från Finland. För jämförbarhet med ryska totalkostnader fritt Västeuropa måste finska priserna öka med EUR 10–20/m³ sv

** Baserat på distributionskostnaden EUR 20–25/m³ sv från Ryssland till Västeuropa

Källa: Finnish Forest Industries Federation; FAO; McKinseys analys

Innehåll

För att främja svensk skogsnäring behöver en svensk skogspolitik verka för att vidmakthålla den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Detta innebär att man måste arbeta med att få produktivetsförbättringar i industri och skogsbruk att motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningarna på insatsvaror

Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både industrin och skogsbruket, trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare

En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige försämras vilket riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som kan förbättra konkurrenskraften

- Produktivetsförbättringarna inom skogsbruket tycks vara på väg att sakta av
- Kostnader för insatsvaror (som energi och kemikalier) samt transporter (speciellt av virke) visar tendenser att stiga kraftigare än tidigare
- En industriexpansion i den takt som hittills varit, kombinerat med minskade importmöjligheter till följd av ökad konkurrens om fiber, riskerar att leda till en framtida ”virkesbrist” eller i alla fall höjda priser på virke
- Tillkomsten av en inhemsk biobränslebaserad energiindustri kan i tillägg komma att ställa mycket stora krav på volymerna i den svenska skogen och försämra konkurrenskraften för pappersindustrin
- Även om industriinvesteringarna hittills följt en stigande trend finns tecken på minskad investeringsvilja i den svenska industrin och ekonomiska indikationer på att skogsindustriinvesteringar i Sverige inte längre lönar sig

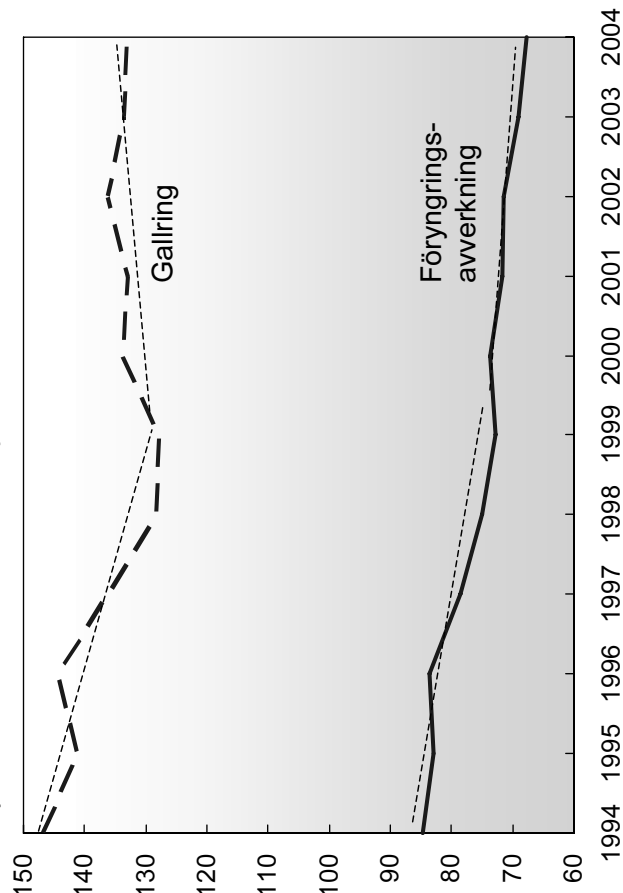
För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogspolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med två viktiga områden: Öka fiberuttaget och öka produktiviteten i kedjan skog-industri. Man bör dessutom verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Produktivitetsutvecklingen inom svenskt skogsbruk kan vara på väg att stagnera

340

Svenska storskogsbrukets drivningskostnader

Reala priser, basår 2003; SEK/m³ fpb*

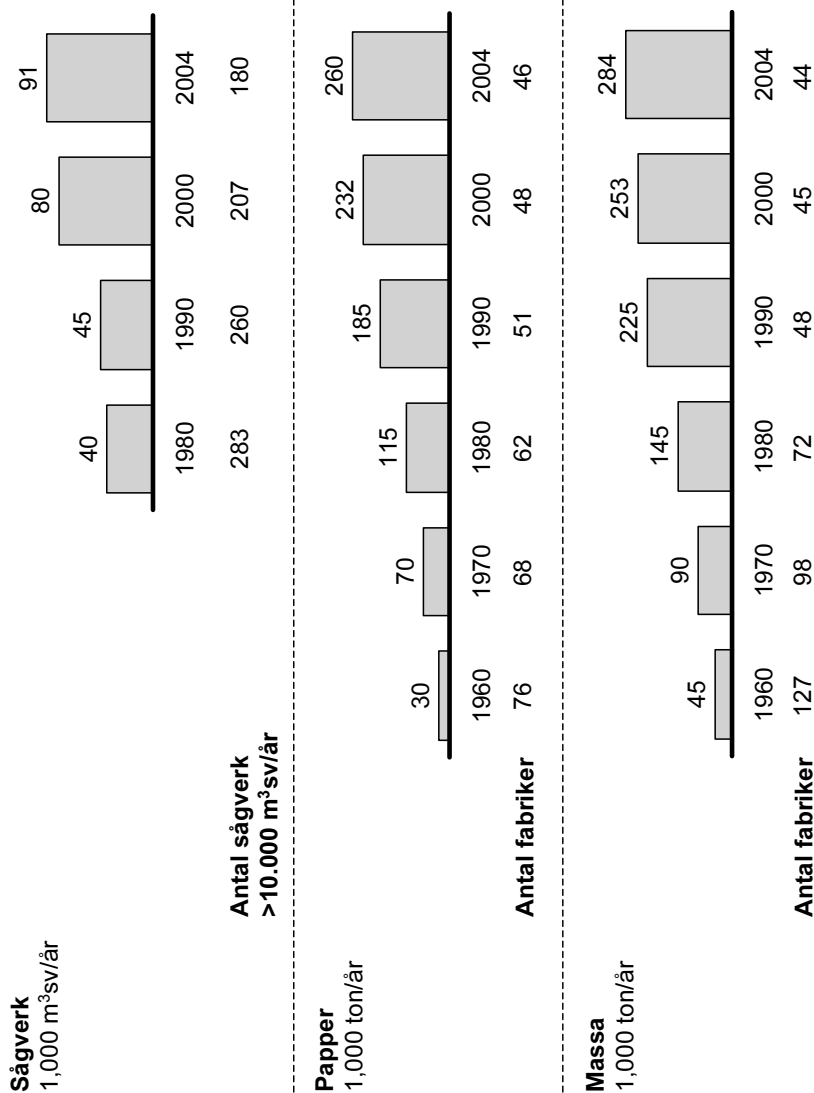


- Drivkrafter för avtagande produktivitetsutveckling
- Inga nya tekniksprång väntas
 - Begränsat intresse från stora maskintillverkare
 - Ökande drivmedelskostnader
 - Minskande genomsnittsdiameter
 - Försämrad skogsvård leder till dyrare första gallringar
 - Ökande naturvårdshänsyn

* 1 m³ fpb motsvarar 0,88 m³ fub
 Källa: Skogsstyrelsen; SCB; branschintervjuer

Fabrikernas procentuella storleksökning avstannar av naturliga skäl

Antal och genomsnittlig storlek på svenska skogsindustriella anläggningar

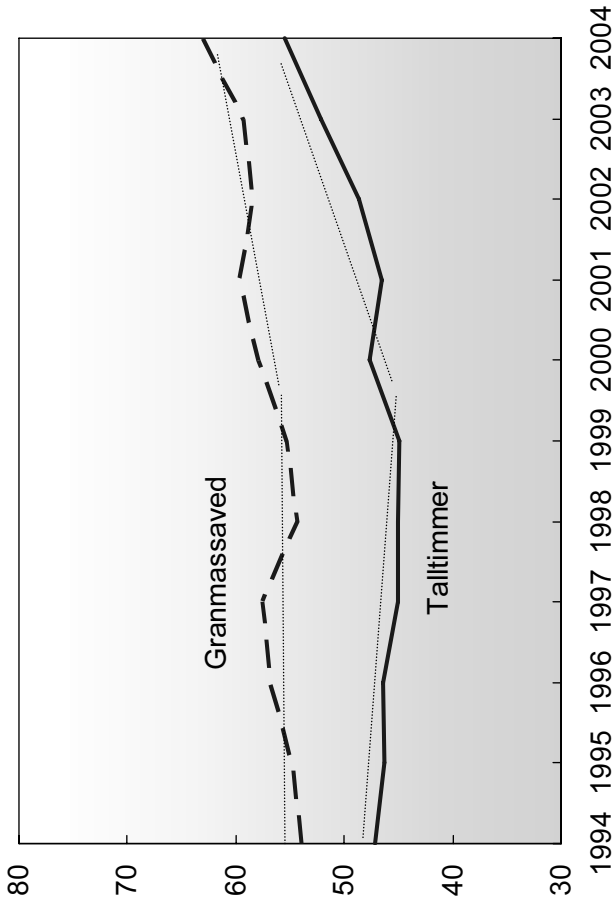


Källa: Skogsindustrierna

Virkestransportkostnaderna tycks de senaste åren ökat mer än tidigare

Svenska virkestransportkostnader*

Reala priser, basår 2004; SEK/m³ fub

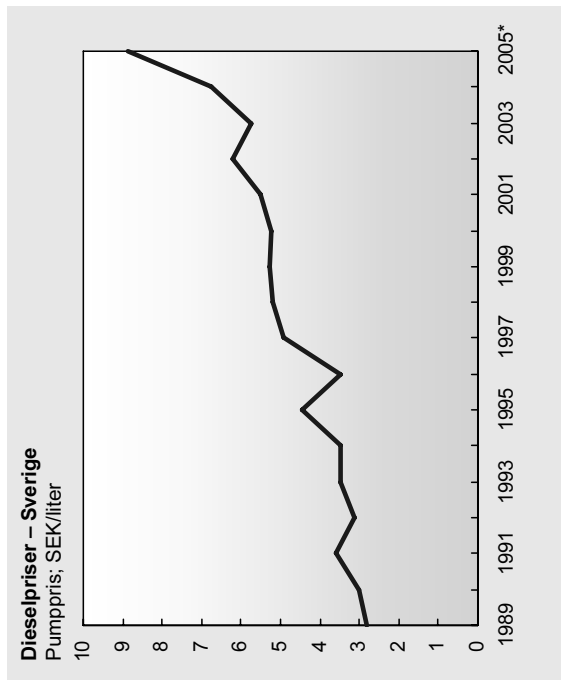
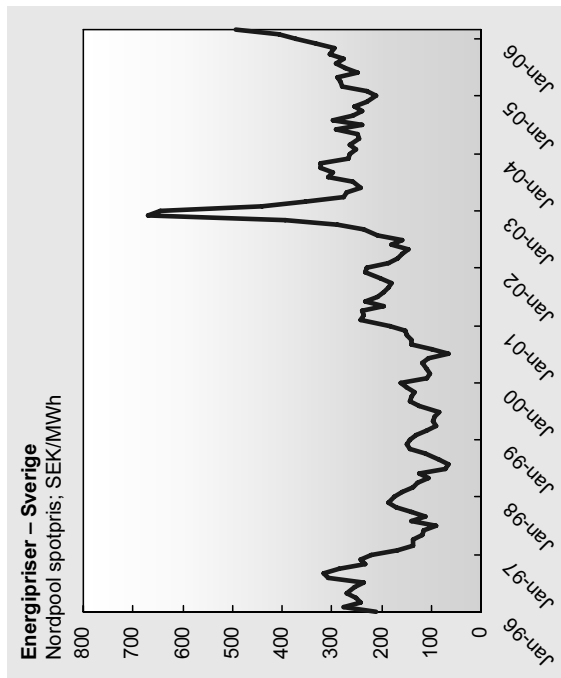


Drivkrafter

- Ökat pris på drivmedel
- Transportavstånden har ökat p.g.a ökad andel trädslagsrena bruk/sågverk
- Framtid
- Fortsatt ökade drivmedelskostnader
- Fortsatt ökade avstånd
- Kilometerskatt?

* Från skogsbilväg till industri
Källa: Skogforsk; branschintervjuer

På sista tiden har kostnaden för insatsvaror ökat snabbare än tidigare 2000–2005



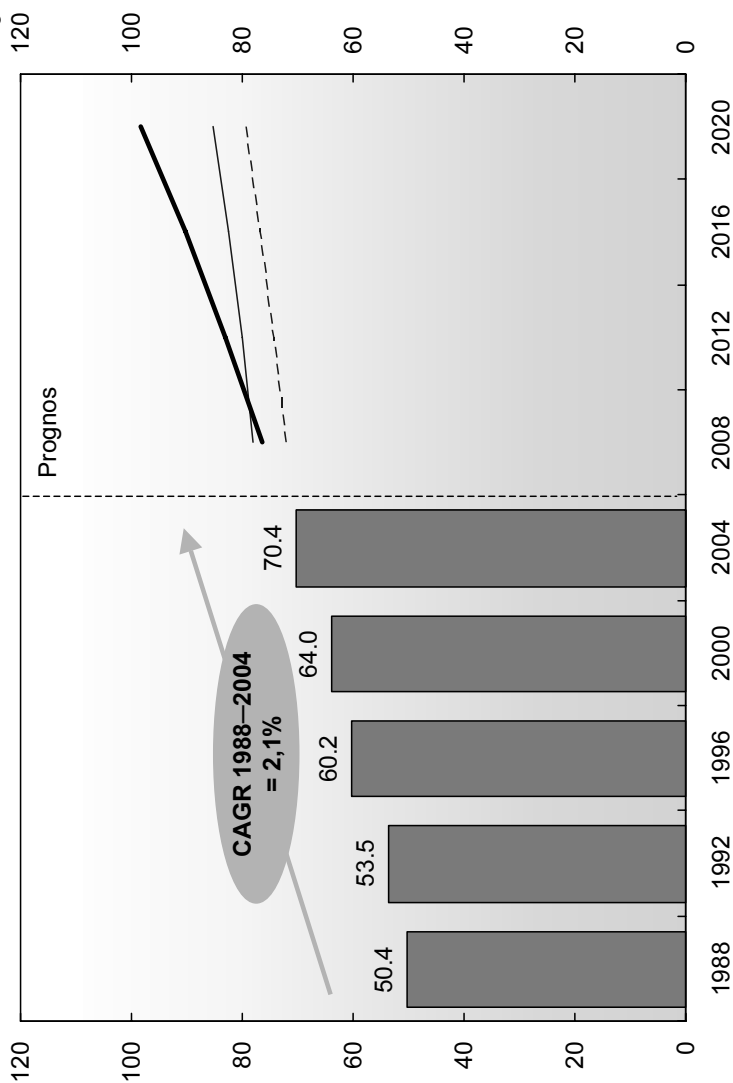
- Timmerbilar och averterningsmaskiner** har ~55 öre rabatt på ovanstående priser
- Dessutom får averterningsmaskinerna, sedan 1 januari 2005, 2 SEK/l i skatteåterbäring

* Priser t.o.m. oktober
 ** Skördare och skotare
 Källa: Nordpool; Svenska Petroleum Institutet; StoraEnso (genom Skogforsk)

Med nuvarande industriella expansionsnivå finns en risk för ”virkesbrist”*

Bruttoavverkning i Sverige; Miljoner m³ fub

— Framtida avverkningsnivå med nuvarande ökningstakt
 - - - Skogsindustriernas prognos för möjlig uthållig avverkning
 — SKA03 prognos för möjlig avverkning



Not: Omräkningstal för 1) bruttoavverkning (m³ sk) = nettoavverkning (m³ sk) x 1,025; 2) nettoavverkning = m³ fub x 1,2

* Egentlig virkesbrist lär inte uppstå, däremot stiger priserna

Källa: VMR; SKA03; Skogsstyrelsen; Skogsindustrierna

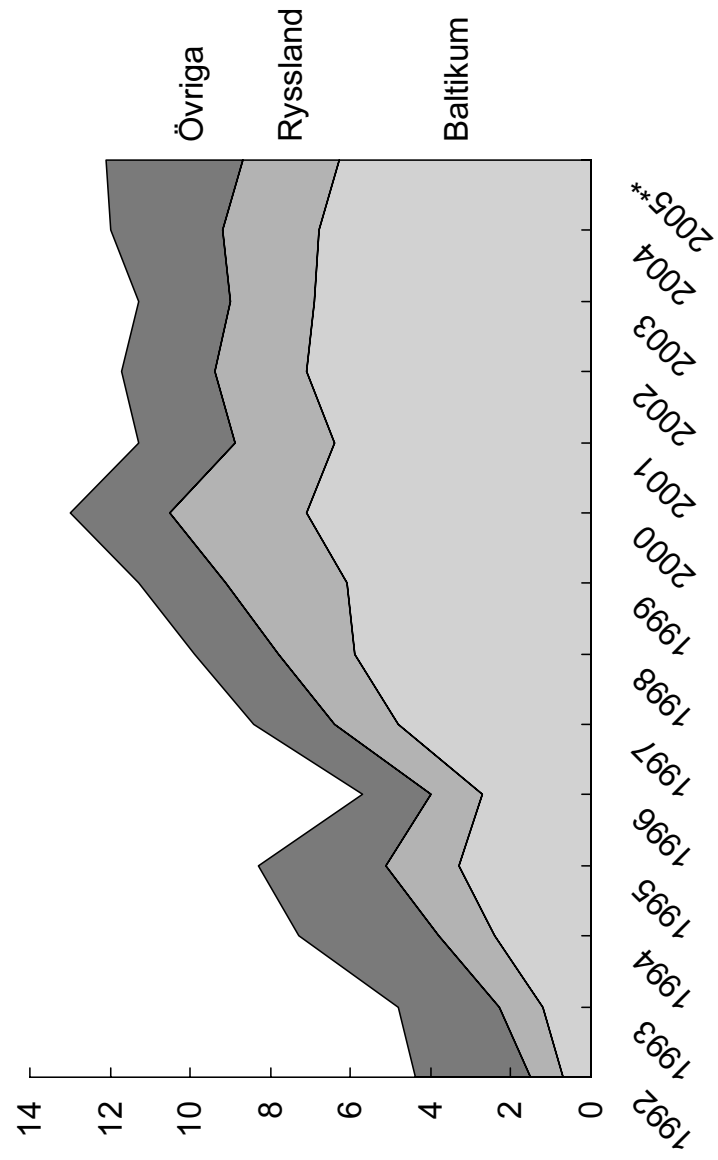
Ökad konkurrens om fiber i Baltikum och Ryssland har lett till minskade importmöjligheter

	Drivkrafter	Exempel
Efterfrågan	Lokal efterfrågan ökar	<ul style="list-style-type: none"> • Skandinaviska massa/pappersföretag låser upp rundvirke och flisutbud genom sågverksexpansion • Sågverk sågar mindre dimensioner är 11 cm • Ökad lokal förädling
Utbud	Avverkningsnivåer i Baltikum nära tillväxten	<ul style="list-style-type: none"> • Estland och Lettlands avverkningsnivåer nära högsta möjliga tillväxt • (Vissa potential att öka avverkning i Litauen)
	Spotvolymen i Baltikum minskar	<ul style="list-style-type: none"> • Estland och Lettlands stater har börjat sälja avverkningsrätter via auktionsförfarande som driver upp priserna

Källa: McKinsey

Trots det ökande behovet av fiber har därför importen stagnerat de senaste fem åren

Sveriges import av rundvirke, flis, m.m. 1992–2005*: Miljoner m³ fub



* Landsuppdelning uppskattad 1995

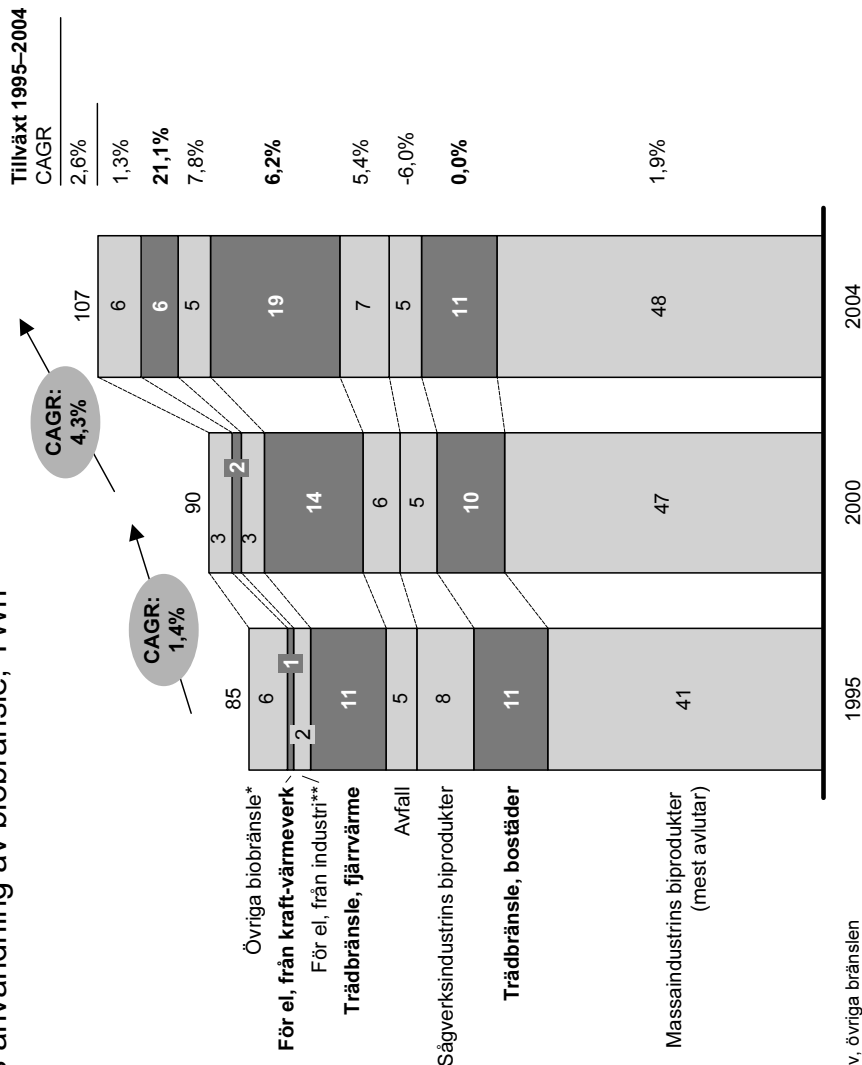
** Helårsuppskattning baserad på januari-augusti 2005

Källa: Skogsstyrelsen

Användningen av träbränslen ökar kraftigt i Sverige, framförallt i fjärrvärmeverk

Sveriges användning av biobränsle; TWh

■ Huvudsakligen träbränsle kopplat till skogsproduktion

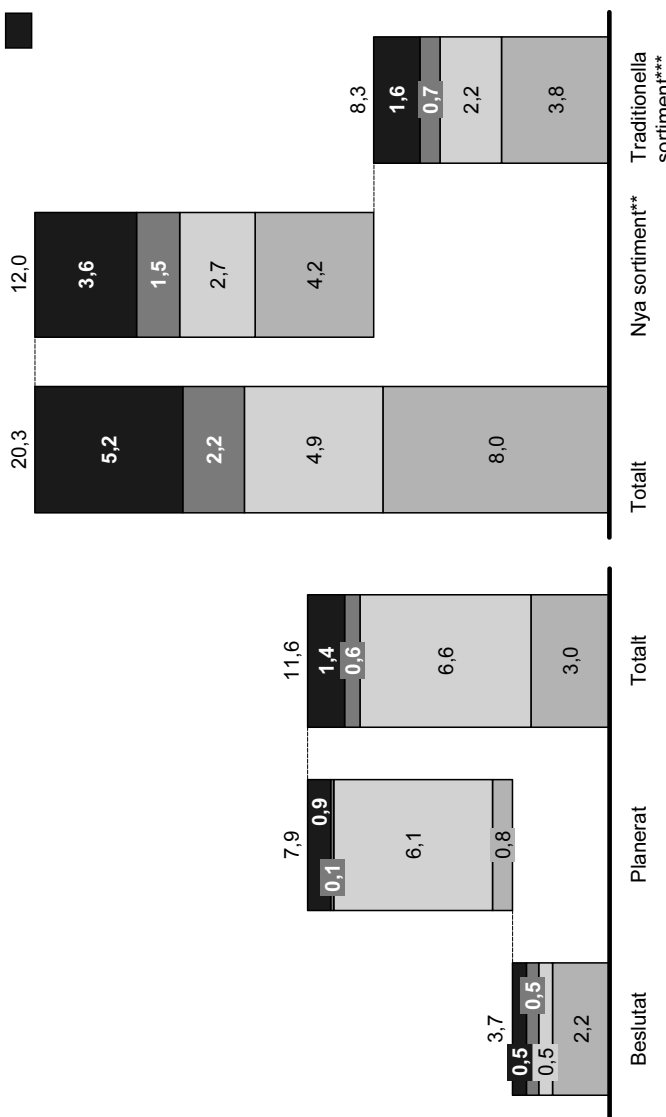


* Torv, övriga bränslen

** Består mestadels av mottryck i massaindustrin

Källa: Energimyndigheten; Skogsstyrelsen; McKinseys analys

Existerande planer på utbyggnad av bibränsleanvändningen kan täckas men vissa regioner får problem TWh



Kapacitetsutbyggnad till 2010

Potential för ökad tillgång på medellång sikt

* Balansområde 1 är i grova drag Norrland, BO2 Mellansverige, BO3 Västsverige och BO4 Sydsverige

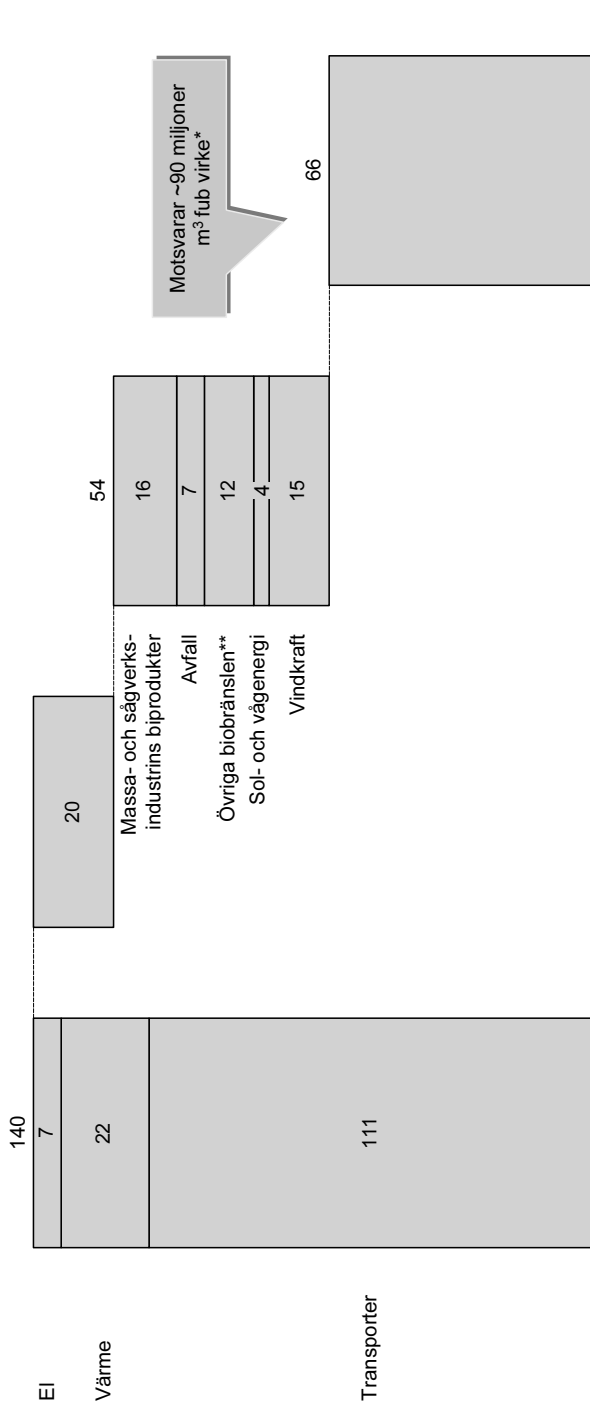
** Nya sortiment inkluderar stubbar, långa toppar, gallringsträd, klena bestånd, m.m.

*** Traditionella sortiment är huvudsakligen GROT

Källa: Skogsindustrierna

Att ersätta olja med förnyelsebar energi skulle ställa stora krav på fiberförsörjningen

TWh



Uppskattad efterfrågan på olja 2020

Potential tillväxt GROT (enligt Skogsindustrierna)

Potentiell tillväxt för annan förnyelsebar energi

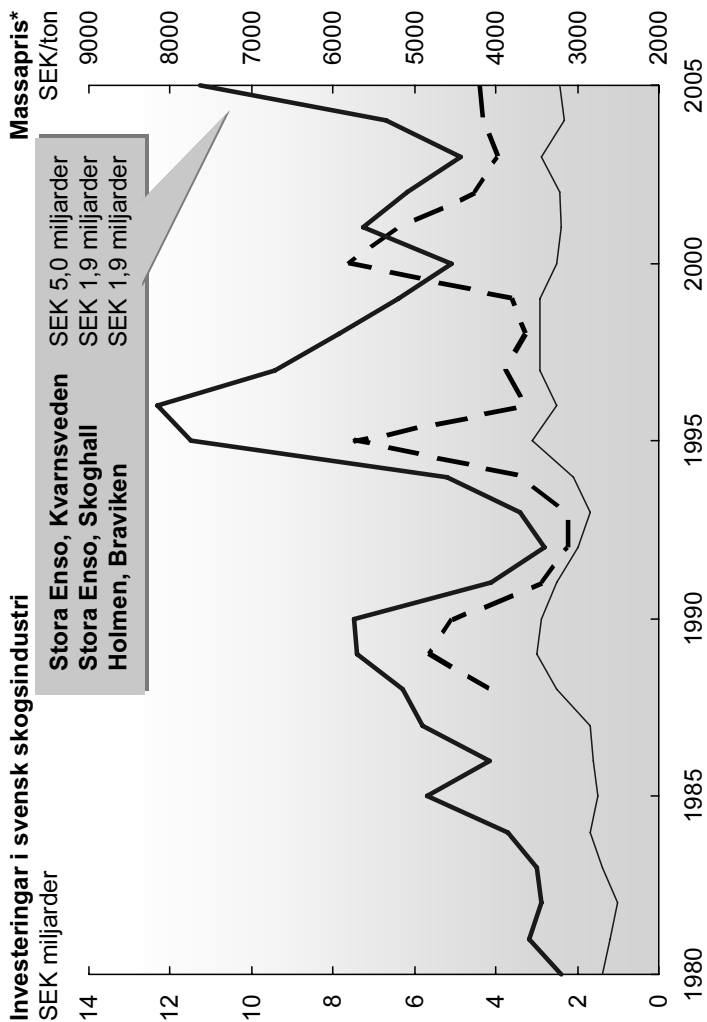
- Kvarvarande krav på
- Svensk skogsfiber
 - Import
 - Biobränsle från jordbruket
 - Tekniska förbättringar inom transportsektorn

* Antag att 1 MWh olja motsvarar 0,49 m³ fub ved för uppvärmning, 0,52 m³ fub ved för elproduktion, 1,34 m³ fub ved för drivmedel
 ** Exklusive träbränsle

Källa: Energimyndigheten; Skogstyrelsen; Skogsindustrierna; International Energy Agency; McKinseys analys

Skogsindustriinvesteringarna är starkt kopplade till lönsamheten och har generellt ökat de senaste åren

— Massa och papper
 - - - Massapris
 — Sågverk och övrig träindustri



* Svenskt exportpris för blekt sulfatmassa. Detta ger en relativ indikation på lönsamhetsgraden i industrin. Värde för 2005 uppskattat från västeuropeiska priser
 Källa: SCB; Skogsindustrierna; Skogstatistisk årsbok; RISI

Men det finns tecken på minskad investeringsvilja och vissa nedläggningar hos den skandinaviska skogsindustrin



- Uttalad strategi att inte investera i ny kapacitet i Norden efter Kvarnsvedens nya SC-maskin
- Veracel har påbörjat massaleveranser till Uleåborg
- Stängning av Vetsiluoto sågverk i Finland 2005
- Grycksbo sålt efter nedläggningshot
- Översyn av fyra bruk, eventuellt läggs Summa Bruk i Finland ned

HOLMEN

- Investeringar i nytt returfiberbaserat tidningspappersbruk i Spanien



- Stängning av Unions tidningspappersbruk
- Övervägd stängning av en tidningspappersmaskin i Follum
- Sågverk och skivfabriker sålda och avvecklade
- Expanderar i Asien



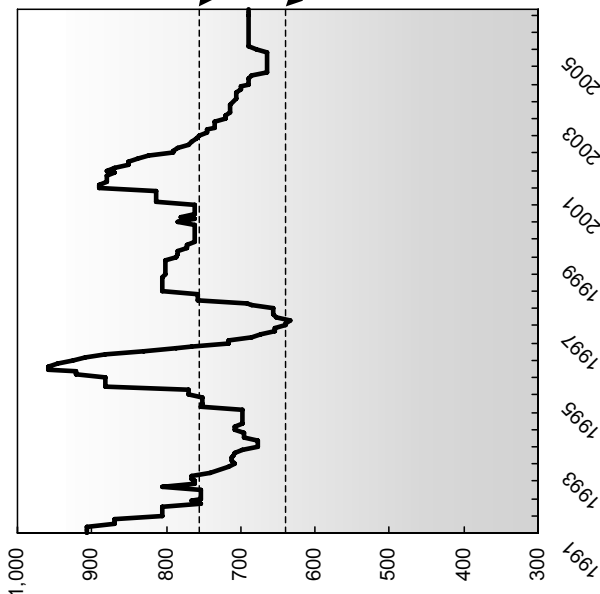
- Stängning av Aureskoski sågverk, Viitala och Kuopio plywoodfabrik i Finland. Alholma och Kajaani sågverk minskade produktionen med 1/3
- Nedläggning av bland annat Voikka Bruk i Finland
- Översyn av övriga bruk i Finland pågår
- Uttalat mål att minska produktionen i Finland
- Planerar nästa SC-maskin på kontinenten

Källa: Årsredovisningar, tidningsskipp

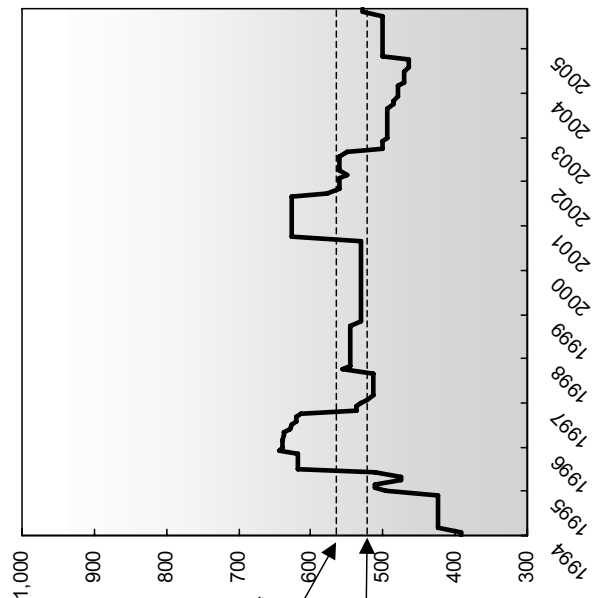
De ekonomiska incitamenten tycks vara större för att bygga returfiber-baserade bruk nära kunderna i kontinentaleuropa än att bygga färskfiberkapacitet i Sverige

----- Priskrav för lönsam investering

LWC – 60g
EUR/ton, genomsnittlig månadspris, offset reel, Tyskland



Tidningspapper – 45g
EUR/ton, Tyskland



* Det pris som krävs för att täcka produktionskostnaden, transport och kapitalkostnader. Kapitalkostnaden (avkastning på sysselsatt kapital) antas vara 12%. Återinvesteringsnivån antas vara till 80% av avskrivningarna
 ** Bruk baserat i Sverige, baserat på färskfiber
 *** Bruk på kontinenten, baserat på returfiber
 Källa: RISI; McKinseys analys

Innehåll

För att främja svensk skogsnäring behöver en svensk skogspolitik verka för att vidmakthålla den svenska skogsindustrins konkurrenskraft. Detta innebär att man måste arbeta med att få produktivetsförbättringar i industri och skogsbruk att motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningarna på insatsvaror

Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både industrin och skogsbruket, trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare

En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige försämrats vilket riskerar att leda till ett minskat intresse för investeringar och andra åtgärder som kan förbättra konkurrenskraften

För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogspolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med två viktiga områden: Öka fiberuttaget och öka produktiviteten i kedjan skogsindustri. Man bör dessutom verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Sammanfattning

Sveriges situation försämrats

- Produktivetsförbättringar tycks sakta ner
- Kostnader för insatsvaror ökar mer än tidigare
- Större fiberbehov än tillgång driver upp priserna
- Industriinvesteringar inte längre lika självklara

Bra utgångsläge

- Produktivetsförbättringar i skog och industri
- Har lett till låga kostnader samtidigt som skogsägarna fått sitt

Den svenska skogsindustrin behövs. Dess konkurrenskraft behöver vidmakthållas

Globalt konkurrenstryck

- Produktionsfokus för papper flyttas österut (Asien)
- Produktionsfokus för massa flyttas söderut (Sydamerika)
- Kraftig Europeisk överkapacitet på sågade trävaror pressar priserna

Skogspolitiken bör – ur ett industriellt perspektiv – fokusera på att

Verka för ökade möjligheter till fiberuttag ur den svenska skogen

Verka för ökad produktivitet i kedjan skog-industri

Verka för en integrerad helhetsyn på främjandet av skogsråvarans industriella användare – dagens såväl som morgondagens

Arbete med att öka fiberuttaget bör titta på tre områden: effektivitet, tillväxttakt och arealstruktur

Nyckelområden för att öka fiberuttag	Exempel på barriärer och problem idag	Frågeställningar kring möjliga åtgärder
Bättre tillvaratagande av dagens potential (volym och värde)	<ul style="list-style-type: none"> Skogsbränsletillgångar är ej ekonomiskt tillgängliga Natur- och miljövårdsinsatser i skogsbruket genomförs med bristfälligt kunskapsunderlag och osäkerhet om effekt Felaktig aptering p.g.a. brist på kunskap om hur trädens egenskaper varierar inom och mellan träd Skattelagstiftningen? 	<ul style="list-style-type: none"> Bör Sverige följa Finlands väg och t.ex. ge stöd i form av bidrag till uttag av klena träd och stubbrytning? Hur underlättar man transport av GROT över längre sträckor? Hur säkerställa att miljö- och produktionsmål är gemensamt tänkta och ger avsedda effekter?
Öka skogens tillväxttakt (och kvalitet)	<ul style="list-style-type: none"> Bristfällig skogsvård resulterar i underkända föryngringar och eftersatta röjningar Brist på användning av förädlat plantmaterial Volym och värdeförluster p.g.a. vilt och andra skadegörare 	<ul style="list-style-type: none"> Bör skattelagstiftningen förändras så att virkesuttag blir mer fördelaktigt? Bör skogslagsstiftning förändras, t.ex. återinföra röjnings- och gallringsskyldighet? Bör starkare ekonomiska styrmedel införas? Vad krävs för att skogsägarna ska få rätt rådgivning inkl. utbildning och information samt anamma råd och forskningsresultat snabbt? Är Skogsstyrelsens resurser tillräckliga?
Öka skogsarealen/ förändra arealstrukturen	<ul style="list-style-type: none"> EUs jordbruksstöd tycks inte skapa incitament för ökad beskogning Den svenska produktionsmodellen ger inte maximal virkesavkastning Ökade reservatsavsättningar inskränker redan idag den svenska modellens giltighet 	<ul style="list-style-type: none"> Vad krävs för att t.ex. i större utsträckning utnyttja åkermark i träda för skogsproduktion? Kan variationer av "den svenska modellen" genomföras så att de gagnar både industri och miljö?

Källa: Branschintervjuer, McKinsey

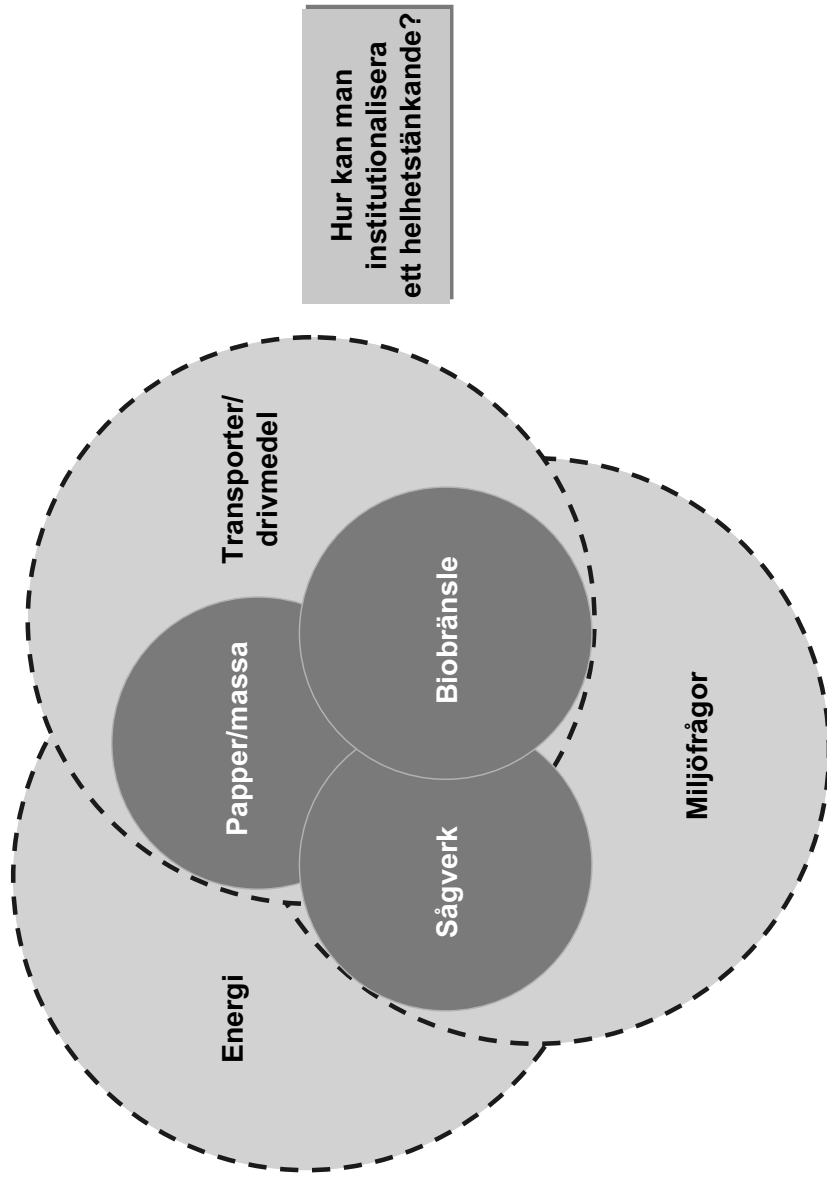
Arbete med att öka produktiviteten i kedjan skog-industri bör fokusera på drivning och virkeslogistik

356

Nyckelområden för att öka produktiviteten skog-industri	Exempel på barriärer och problem	Frågeställningar kring möjliga åtgärder
Förbättra produktiviteten inom drivning	<ul style="list-style-type: none"> • Inte tillräckliga incitament och strukturer för utveckling av ny teknik • Utmaning att få brukare att tillämpa ny teknik (incitament och strukturer) 	<ul style="list-style-type: none"> • Hur skapa tätare samarbetsformer mellan brukare, tillverkare och forskare? • Vilka andra incitament kan användas för att snabba på entreprenörernas tillämpning av nya forskningsresultat?

Förbättra virkeslogistikens produktivitet	<ul style="list-style-type: none"> • Bristande bärighet i allmänna vägnätet 	<ul style="list-style-type: none"> • Bör de statliga bidragen till t.ex. det allmänna vägnätet och enskilda vägar öka?
<ul style="list-style-type: none"> • Ineffektiv vägbyggnad av enskilda skogsvägar • Lastbilarnas maxbruttovikt 		<ul style="list-style-type: none"> • Hur kan vi styra mot mer effektiv vägbyggnad (samverkan mellan skogsägare)? • Bör timmerlastbilarnas maxtonnage ändras?

Ett gradvis mer komplext och känsligt industrisystem ökar behovet av helhetssyn på bredare skogsnärsfrågor



Beskrivning av olika typer av skogsbruk

Det här kapitlet bygger på uppgifter från Pelle Gemmel, professor i skogsskötsel vid fakulteten för skogsvetenskap, Sveriges lantbruksuniversitet, som också står för de bedömningar som görs i texten.

Olika skogsbrukssätt

I den europiska ordnade skogsskötseln finns (fanns) tre huvudinriktningar av skogsbrukssätt som vuxit fram under förra årtusendet, nämligen lågskogsskötsel, medelskogsskötsel och högskogsskötsel.

Lågskogsskötsel innebär att man avverkar skogen långt tidigare än den vuxit till fullstora träd. Skötselformen var mycket vanlig i Mellaneuropa och södra Europa från 1500-talet och fram till våra dagar i form av s.k. skottskogsskötsel (*coppice*). Huvudsakligen producerades ved för direkt användning eller för kolning. I Sverige är lågskogsskötsel aktuell för energiskogsbruk och bygger då på skottskogsbruk av salix (sälg) med korta rotationsperioder. Ett annat exempel är julgransodling. De former av lågskogsskötsel som bedrivs i Sverige i dag omfattas inte av skogsvårdslagen.

Mellanskogsskötsel innebär att på samma areal avverkas vissa träd tidigt och andra lämnas att bli fullstora. Metoden var vanlig i Central- och Sydeuropa samtidigt som lågskogsskötsel och viktig för att inom samma område kunna producera såväl ved som virke för olika byggnadsändamål. Skogsbrukssättet är i dag inte aktuellt i Sverige.

Högskogsskötsel innebär att träden avverkas när de är fullvuxna, eller mogna. Högskogsskötsel är det dominerande skogsbrukssättet i världen i dag och delas in i trakthyggesbruk och kontinuitetsskogsbruk eller blädning. Trakthyggesbruk är den dominerande brukningsformen i industriskogsbruket med det s.k. plantageskogsbruket som den mest produktionsintensiva skötsel-

formen. Svenskt skogsbruk och svensk skogspolitik är inriktat mot trakthyggesbruk.

Trakthyggesbruk

Trakthyggesbruk kan bedrivas i en mängd olika former vad gäller skötselåtgärder, intensitet, val av trädslag m.m. Det innebär att det även inom ramen för trakthyggesbruk finns utrymme för variation.

Det vanligaste sättet att sköta skog i Sverige är plantering av gran eller tall på en kalavverkad föryngringsyta, följt av röjning efter sju till femton år. Därefter följer en till fem gallringar samt slutavverkning. Skogsforskningen har under åtminstone de senaste 60 åren byggt upp en gedigen kunskap om detta skogsskötselsystem och kunskapen om denna form av skogsskötsel är därför god. Fortsatt produktionsforskning och kunskapsutveckling är inriktad mot hur produktionen kan höjas genom såväl intensivare skötsel (gödsling, utveckling av plantor, markberedning m.m.) som genom genetisk förädling.

Naturlig föryngring

Naturlig föryngring med fröträd är en vanlig föryngringsform för tall och den absolut dominerande metoden för föryngring av bok även om detta sker på begränsade arealer. När det gäller naturlig föryngring med fröträd finns relativt god kunskap om och erfarenhet av standardmetoder för både tall och bok. Det gäller exempelvis lämpligt antal fröträd per hektar, vilka marker som är lämpliga för naturlig föryngring m.m. Dock tillämpas varianter, exempelvis en form av naturlig föryngring där fröträden avvecklas stegvis under en längre tid eller s.k. beståndsföryngring där befintlig föryngring används för att skapa en ny generation skog. För dessa varianter finns lokal erfarenhet men kunskap och vetenskaplig erfarenhet saknas.

Naturlig föryngring utan fröträd

Det mest extensiva sättet att bruka skog är att efter slutavverkning lämna hygget utan åtgärd. Förr eller senare kommer ny skog. I Sverige sker detta oftast i strid med gällande skogsvårdslagstiftning

men omfattningen har ökat sedan lagstiftningen liberaliserats och tillsynen minskat. Metoden har under 1900-talet tillämpats i länder som bedrivit s.k. exploaterande skogsbruk. I exempelvis Kanada finns idag stora områden med tät slånig lövskog på de arealer där man kalavverkat barrskogen. Kunskapen är bristfällig om skogens utveckling på hyggen som lämnats utan åtgärd men ett rimligt antagande är att tillväxtnivåerna ligger på 40–60 % av en kulturskog av barr. De föryngringar utan åtgärd som godkänns enligt den svenska lagstiftningen består nästan utan undantag av naturligt föryngrad björk.

Blandskogsbruk

Dagens blandskogar skapas oftast genom naturlig föryngring av björk i gran- eller tallplanteringar. Trädslagsblandningen regleras genom röjning och björken avlägsnas vanligen i de senare gallringarna. Mycket sällan gallras i syfte att behålla en inblandning av björk till den senare delen av omloppstiden.

Kunskapen om hur äldre blandskog med löv och barr ska skötas är begränsad. För att producera björk av god kvalitet krävs relativt täta gallringar där björkkronorna friställs, något som i sin tur innebär dyrare gallringar samt att beståndet inte kan hållas så tätt som i reguljär granskogsskötsel. För fuktiga marker finns utvecklade skötselmetoder där det första steget syftar till att få fram en björkskärm och nästa steg till att driva fram gran, naturligt föryngrad eller planterad, under björkskärmen.

Barrblandbestånd med gran och tall har oftast uppkommit efter naturlig föryngring av ett eller båda trädslagen eller igenväxning av relativt öppen mark. Denna typ av skog är vanlig i äldre bestånd på medelgoda marker. Sammanfattningsvis skapas blandbestånd i röjningsskedet genom att nyttja naturligt föryngrade träd av andra trädslag än det som planterats eller etablerats genom lämnande av en s.k. fröträdställning av äldre träd.

I skogsskötsellitteraturen diskuteras ibland skötsel av tvåskiktad skog med plantering av s.k. amträd tillsammans med huvudträdslaget. Amträden är i det sammanhanget träd som etableras innan det egentliga beståndet, i syfte att förbättra etableringsförhållandena för det nya beståndet. Skogsskötselmetoden är ovanlig men används exempelvis vid föryngring av ädla lövträd på åkermark där amträden utgörs av lärk, al och björk.

Björk, bok och ek

Björk utgör cirka 10 % av skogsvolymen i Sverige. Den helt övervägande delen av björkvolymen finns som naturligt föryngrat löv i blandskogar. Ren björkskog är oftast uppkommen efter naturlig föryngring på delar av hyggen som inte planterats eftersom de bedömts vara för fuktiga. Ren björkskog förekommer också på igenväxande åker eller betesmarker. För att producera högkvalitativ björk krävs täta gallringar och relativt intensiv skötsel, något som är mindre vanligt i dagens skogsbruk. Kunskapsläget avseende björkskogsskötsel är relativt gott men kunskapen är inte spridd ut till enskilda markägare. Björken producerar avsevärt mindre än gran på samma mark, framförallt i södra Sverige där produktionen blir mindre än hälften av granens.

Skötsel av bok på bra bokmarker är ett område där det finns såväl kunskap som tradition genom hela omloppstiden, dvs. för naturlig föryngring, avveckling av överståndare, röjningar och gallringar. Adellövsbogsbidraget, som betalas ut bl.a. för de dyra röjningsåtgärderna, är en starkt bidragande orsak till den goda kvalitet som kännetecknar bokskogsskötseln. På sämre bokmarker är kunskaperna om lämplig skötsel inte lika goda vilket är ett problem eftersom skogsvårdslagen kräver fortsatt bokskog på sådan mark. Det är möjligt att byta den mark som odlas med bok men det kräver i så fall nyplantering.

Även när det gäller skötsel av ek finns kunskap och tradition. Ekskogsskötsel för god kvalitet kräver många och intensiva röjnings- och gallringsingrepp, ofta kombinerat med stamkvistning. Skötseln är mycket kostsam och intäkterna är små under de första 50–70 åren. Bidrag och tvingande lagstiftning är oftast en nödvändighet för att få markägare att satsa på ekskog. Med dagens viltbetetryck krävs dessutom hägn vid plantering eller sådd, en åtgärd som ytterligare ökar kostnaderna för denna typ av skogsskötsel.

Övrigt löv

Övrigt löv odlas på mycket begränsade arealer och kunskapen om skogsbruk med dessa trädslag är begränsad. Ask- och alskogsskötsel i syfte att uppnå ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk bedrivs på begränsade arealer med mycket specifika krav på växtplatsens

beskaffenhet. För dessa områden finns viss kunskap om skötseln. De flesta andra lövträd förekommer mycket sparsamt, speciellt i ungskogar p.g.a. det höga betestrycket av klövvilt. Det finns idag inget större behov av kunskap för skötseln av dessa trädslag även om det av många skäl skulle vara angeläget att odla trädslagen.

Främmande trädslag

Av de främmande trädslagen är den nordamerikanska tallen *Pinus contorta*, vanligen kallad contorta, det absolut vanligaste. Kunskapen om hur contorta ska skötas är god upp till 40–50 års ålder och under plantageliknande former. Kunskapen är begränsad när det gäller den äldre skogen, lämpliga omloppstider m.m. eftersom arealen contorta i de åldrarna är liten i Sverige. Kunskapen är i det närmaste obefintlig om naturlig föryngring eller andra skötselssystem för contorta.

Lärk är ett trädslag som ökar i popularitet och då framförallt hybridlärk¹ i södra Sverige. Kunskapsläget för lärkskötsel är relativt bra. Efter den storm som drabbade södra Sverige i januari 2005 har intresset ökat för främmande trädslag. Sitkagran och Douglasgran är två trädslag där kunskapsläget sannolikt är tillräckligt bra för att bestånd ska kunna etableras och skötas. Hybridasp och poppel är två trädslag som kan producera höga virkesvolymen och dessa trädslag bedöms bli mycket populära om markanvändningspolitiken anpassas efter produktion av biogrödor.

Kontinuerliga skötselssystem

I kapitel 9 av detta betänkande förs resonemang om vad som kan anses vara alternativa och kontinuerliga sätt att sköta skog.

Stamvis blädning

Det alternativa skogsskötselssystem där kunskapsläget är bäst är stamvis blädning av gran. Trots att det inte tillämpas (enligt läroboken) nästan alls i Sverige så bedrivs relativt mycket forskning om metoden. I Europa tillämpas stamvis blädning främst i

¹ Hybridlärk är en korsning av Japansk och Europeisk lärk.

alpreionen där kalhyggesbruk kan förorsaka laviner och erosion. Metoden bör dock inte rekommenderas eller tillämpas storskaligt i Sverige eftersom erfarenhet saknas. Metoden bedöms producera 60–90 % av virkesvolymen jämfört med trakthyggesmetoder.

Andra blädningsformer

Luckblädning och kantblädning är exempel på metoder som har utvecklats och tillämpas för gran på den europeiska kontinenten. Metoderna skapar öppningar i skogsbestånden som kan öppna upp för stormskador. Metoderna tillämpas inte i Sverige.

Fjällskogsblädning

På örtrika marker i fjällskogsregionen tillämpas s.k. fjällskogsblädning som innebär att en del av det gamla beståndet och all underväxt lämnas kvar. Metoden används i områden där avverkningens nettot är så lågt att kostnader för plantering och markberedning skulle äta upp större delen av intäkterna. Metoden tillämpas således för att ett ekonomiskt skogsbruk överhuvudtaget ska kunna bedrivas.

Dimensionshuggning

Under 1700- och 1800-talen tillämpades, framförallt i norra Sverige, s.k. dimensionshuggning eller måldiameterhuggning. Metoden innebär att träd av en viss dimension, ofta de grövre träden, avverkas, medan resten av skogen lämnas kvar för att fortsätta växa. Under första delen av 1900-talet användes metoden i stor skala. I ett icke mekaniserat skogsbruk med låg lönsamhet bedömdes detta vara den mest ekonomiska metoden. Som ett resultat av denna metod skapades i stora delar av Norrland s.k. gröna lögner som utgjordes av mycket gles skog med låg tillväxt. Metoden ansågs vara någon form av blädning men de bestånd som lämnades var betydligt glesare än de bestånd som skapas efter de blädningssystem som diskuteras inom den skogliga forskningen. På kontinenten utgör i dag måldiameter ett av kriterierna för kontinuerliga skogsskötselmodeller.

Bondblädning

En form av dimensionshuggning som tillämpats och på vissa håll fortfarande tillämpas i södra Sverige är s.k. bondblädning, dvs. att skogsägaren avverkar det virke som behövs och lämnar resten. Denna bondblädning, som också går under benämningen ”hugg och dra”, har stora likheter med dimensionshuggningen men oftast lämnas större volymer än vad som gjordes i Norrland. Detta system skapar goda förutsättningar för ren granskog. Skogarna blir flerskiktade och kan fortsatt skötas med bondblädning, eller om man så vill, mer systematisk stamvis blädning.

Naturkultur

Professor Mats Hagner har utvecklat ett blädningsliknande skötsel-system som innebär att man hugger de grövre träden och lämnar resten att växa till samtidigt som man planterar eller låter naturlig förnygring komma underifrån. Systemet går under benämningen Naturkultur. Storskaliga experiment har lagts ut enligt Naturkulturmodellen men vetenskaplig utvärdering av produktion, skador m.m. saknas. Dock finns beräkningar som visar att metoden är ekonomiskt överlägsen andra skogsskötselmodeller förutsatt att beståndet tillväxer som beräknat och att plantor och bestånds-förnygring utvecklas.

Blandskogsskötsel av rik ädellövskog

De skogar som fordom täckte stora delar av Sydsverige bestod av blandskog med stora inslag av ädla lövträd.² Många hotade arter är knutna till den skogstypen, som i stort sett är försvunnen. Dessutom har dessa skogar har troligen stora värden ur ett landskaps- och rekreationsperspektiv. För att kunna sköta ett flertal av dessa trädslag i blandning och långsiktigt behålla blandningen krävs kontinuerliga skötselmetoder där bestånden hålls så pass öppna att man i mindre luckor eller i glesa partier i beståndet får kontinuerlig insådd av olika trädslag. Kontinuerliga blandskogsskötselmodeller av det här slaget har börjat tillämpas på kontinenten och teorier finns utvecklade för svenska förhållanden.

² Till de ädla lövträden räknas alm, ask, fågelbär, avenbok, bok, ek, lind, lönn.

Internationellt perspektiv

I moderna nya skogsländer har plantageskogsbruket slagit igenom i stor skala. Bevarandebestånden hänvisas till särskilda, oftast statsägda, skogsområden som lämnas till fri utveckling eller sköts mycket extensivt. Det gäller exempelvis länder som Nya Zeeland, Australien, Indonesien, Malaysia, USA, Brasilien och Chile. I dessa länder finns, utöver det ovan nämnda plantageskogsbruket, mer eller mindre utvecklade metoder för plockhuggning. Det gäller exempelvis i regnskogar och i lövskogarna i norra USA.

Det är sannolikt att världens framtida försörjning av träfiber, bioenergi och byggnadsvirke till största delen kommer att produceras i plantageliknande trädodlingar. En mycket begränsad del av det virke som produceras kommer att härröra från skogar med alternativ skötsel.

Skogsutredningens parlamentariska referensgrupp och rådgivande grupp

Skogsutredningens parlamentariska referensgrupp

Christina Axelsson (s)

Alf Eriksson (s)

Bengt-Anders Johansson (m)

Marianne Löfstedt (m)

Lena Nilsson (c)

Åke Sandström (c)

Anita Brodén (fp)

Lars Persson (fp)

Peter Staland (kd)

Inger Strömbom (kd)

Birger Lahti (v)

Monalisa Norrman (v)

Christel Gustafsson (mp)

Olof T Johansson (mp)

Skogsutredningens rådgivande grupp

Hans Berglund, WWF
Lena Eriksson, Naturskyddsföreningen
Yvonne Fredriksson, Finansdepartementet
Linda Hedlund, Näringsdepartementet (t.o.m. augusti 2005)
Armas Jäppinen, Näringsdepartementet (fr.o.m. september 2005)
Solveig Larsson, skogsägare
Leif Mattsson, SLU
Staffan Norin, Skogsstyrelsen (fr.o.m. april 2006)
Mats Sandgren, Södra
Nilla Thomson, Miljödepartementet
Stefan Wirtén, Skogsindustrierna

Utredningens kontakter

Under utredningsarbetet har Skogsutredningen 2004, utöver interna kontakter i Regeringskansliet, sammanträffat med representanter för bl.a. nedanstående myndigheter, företag och organisationer i Sverige. Utöver dessa möten har en mängd telefon- och mailkontakter tagits med intresseorganisationer, företag, myndigheter och privatpersoner som på olika sätt berörs av eller har synpunkter på utredningen. Utredaren har dessutom, i sin roll som landshövding för ett skogslän, haft en mängd kontakter med skoglig anknytning.

Offentliga utredningar

Ansvarskommittén (Fi2003:02)
Klimat- och sårbarhetsutredningen (M2005:03)
Landsbygdskommittén (Jo2004:05)
Utredningen om älgförvaltningen (Jo2005:06)
Kommissionen mot oljeberoende

Myndigheter och andra offentliga aktörer

Skogsstyrelsen
Skogsvårdsstyrelserna (dåvarande)
Naturvårdsverket
Riksantikvarieämbetet
SIDA
Statskontoret
Statens fastighetsverk
Statens energimyndighet
Statistiska centralbyrån

Riksrevisionen
Ekonomistyrningsverket
Jordbruksverket
Länsstyrelser
Miljömålsrådet
Uppsala kommun

Universitet och högskolor, forskningsinstitut m.m.

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)
Växjö universitet
Mithögskolan
Uppsala universitet
Umeå universitet
SISTER
Score
Skogforsk
ArtDatabanken
Centrum för biologisk mångfald
Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA)
Formas

Intresseorganisationer, fackliga organisationer

Frisam
Friluftsrådet
Friluftsförbundet
Jägareförbundet
Svenska naturskyddsföreningen (SNF)
Fältbiologerna
Nätverket Skydda skogen
Centrala samrådsgruppen Skogsbruk-Rennäring
LRF Skogsägarna
Inlandsrådet
Utboskogsägare i Göteborg
Miljöförbundet Jordens Vänner
Skogsindustrierna
WWF Sverige
Greenpeace

Folkrörelserådet
Spillkråkorna – nätverk för kvinnliga skogsägare
Föreningen Skogen
Sveriges jordägareförbund
Bio Fuel Region
Svebio
Skogsakademikerna
ST
Jägmästarnas förening
Sveriges Häradsallmänningar

Företag, konsulter etc.

Sveaskog
Holmen
SCA
Bergvik
Södra
Mellanskog
Jaako Pöyry Consulting
McKinsey & Company
Kairos Future
SweTree Genomics
Kjellinkonsult

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. Mervärdesskatt.
 - 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]
Diskriminerings retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]
Partierna nominerar.
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]
Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. [70].

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

Utrikesdepartementet

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

Försvarsdepartementet

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

Socialdepartementet

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

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

Finansdepartementet

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

Utbildnings- och kulturdepartementet

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

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

Jordbruksdepartementet

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

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

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

Näringsdepartementet

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