

Mervärdesskog

Del 1

Förslag och ställningstaganden

Slutbetänkande av Skogsutredningen 2004

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:81

Till statsrådet Ulrica Messing

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i september 2006

Maggi Mikaelsson

/Roger Berggren

Lotta Möller

Innehåll

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

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

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

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

Del 2 – Utredningens underlag A

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

Del 3 – Utredningens underlag B samt bilagor

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

Bilagor

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

Sammanfattning

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

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

Skogspolitikens mål

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Målkonflikter inom skogspolitiken och med målen för andra politikområden

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Virkesförsörjning

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

Utredningens underlag

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

Skog, klimat och energi

Mina förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Ökad virkesproduktion

Mina förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

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

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

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

Utredningens underlag

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

Former för skogens brukande

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Röjning

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Skog och klövvilt

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

Utredningens underlag

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

Utarmning av biologisk mångfald

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

Utredningens underlag

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

Skogens vatten

Mina förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Utredningens underlag

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

Former för skydd av skog

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Frivilliga avsättningar

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Kulturmiljövärden i skogen

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Utredningens underlag

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

Skötsel av natur- och kulturmiljövärden

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Utveckla generell miljöhänsyn

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Skogens sociala värden

Mina förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Miljö- och konsumentkrav

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Utredningens underlag

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

Den nya Skogsstyrelsen

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Utredningens underlag

I kapitel 21 beskrivs den nya Skogsstyrelsens organisation och arbetssätt.

Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen

Mitt förslag:

- Skogspolitikens s.k. rådgivningsnivå tydliggörs.

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Utredningens underlag

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

Tillsyn enligt skogsvårdslagen

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

Utredningens underlag

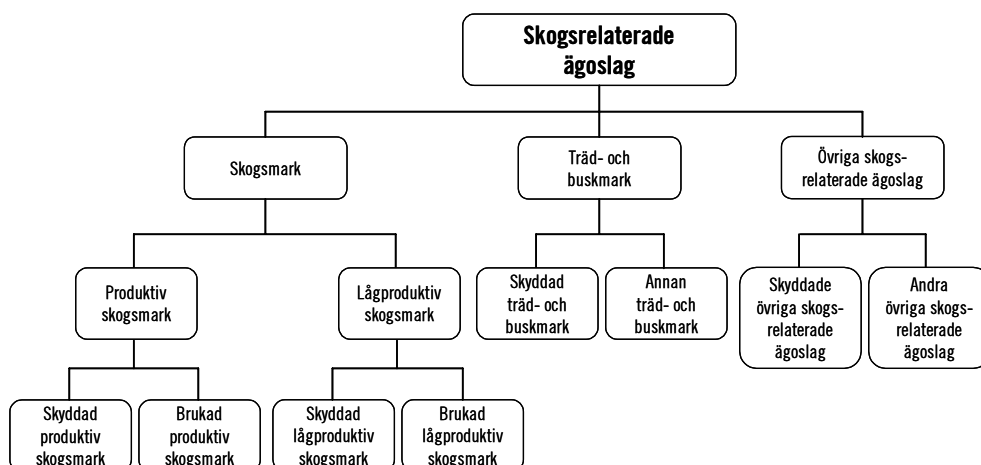
I kapitel 23 redogörs för tillsynens roll i skogspolitiken och Skogsstyrelsens inställning till och verksamhet inom ramen för detta skogspolitiska medel. Även Tillsynsutredningen refereras.

De skogsrelaterade ägoslagen

Mina förslag:

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

Indelning av de skogsrelaterade ägoslagen enligt förslag från Skogsutredningen



Föreslagna definitioner av begrepp i 2 § skogsvårdslagen:

Skog

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

Skogsmark

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

Produktiv skogsmark

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

Lågproduktiv skogsmark

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

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

Utredningens underlag

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

SMÖR och planplikt

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

Utredningens underlag

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

Samhällets och näringens ansvar

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

Utredningens underlag

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

Privatskogsbrukets utveckling

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Utredningens underlag

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

Behov av mätinstrument för måluppfyllelsen

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

Utredningens underlag

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

EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning

Mina förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Regional utvecklingspolitik och landsbygdsutveckling

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Utredningens underlag

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

Forskning

Mitt förslag:

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

Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

Utredningens underlag

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

Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

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

Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

2 §

Med skogsmark avses i denna lag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14 a §

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

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

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

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

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

30 §

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

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

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

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

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

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

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

1 Uppdraget

1.1 Bakgrunden till regeringens direktiv

Grunderna för gällande skogspolitik lades fast av regering och riksdag 1993.¹ En viktig förändring i den nya skogspolitikerna var att två jämställda mål för skogspolitikerna fastställdes; ett produktionsmål och ett miljömål. Andra nyheter var att politikområdet genomgick en omfattande avreglering, att bidrag avskaffades och att skogsägarna i betydande utsträckning fick frihet under ansvar att själva bedriva ett hållbart skogsbruk.

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

1.2 Utredningens direktiv

1.2.1 Skogspolitikens grunder ligger fast

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

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

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

³ Skr. 2003/04:39.

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

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

1.2.2 Omvärldsförändringar

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

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

1.2.3 Långa tidsperspektiv och en mångfald av brukningsmetoder

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

1.2.4 Virkesförsörjningsfrågor

Virkesförsörjningsfrågorna ska särskilt belysas i utredningen. Det innefattar bl.a. att belysa det svenska skogsbrukets långsiktiga inriktning och utvecklingsmöjligheter på en internationell marknad med ökad konkurrens. Vidare ska de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran belysas. I denna del av uppdraget ska Skogsutredningen beakta rapporten Mer trä i byggandet⁵ och den rapport om svensk bioenergianvändning som Sveriges lantbruksuniversitet presenterade år 2004.

1.2.5 Förhållandena i några andra länder

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

⁵ Ds. 2004:01.

1.2.6 Sektorsansvaret

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

1.2.7 De frivilliga avsättningarnas kvalitet

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

1.2.8 Utveckling av skogens värdekedjor

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

1.2.9 Skogspolitikens medel

Statens roll

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

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

Skogsvårdsorganisationen

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

Skogsvårdslagen m.m.

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

Skogs- och miljöredovisningar

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

Rådgivning och information

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

1.2.10 Röjnings- och klövviltproblem

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

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

1.2.11 Forskning

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

1.2.12 Miljökvalitetsmålet Levande skogar

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

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

1.3 Utredningens tilläggsdirektiv

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

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

1.4 Utredningsarbetet

1.4.1 Samråd

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

1.4.2 Konsekvensbedömningar och tidpunkt för redovisning av uppdraget

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

1.4.3 Utredningens genomförande

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Platserna var Jönköping, Sundsvall, Karlstad, Skellefteå och Stockholm.

1.5 Några reflektioner kring uppdraget

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

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

1.6 Slutbetänkandets disposition

1.6.1 Del 1

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

1.6.2 Del 2 och 3

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

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

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

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

2 Mina övergripande ställningstaganden

2.1 Allmänt intryck

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

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

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

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

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

2.2 Moderniserad portalparagraf

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

2.3 Mål för virkesproduktionen

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

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

2.4 Ett nytt skogsmarksbegrepp

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

2.5 IT-baserad skogsbruksplan

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

2.6 Den internationella arenan allt viktigare

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

3 Mina ställningstaganden och förslag

3.1 Skogspolitikens mål

3.1.1 Direktiven

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

Mitt förslag:

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

3.1.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Reviderad portalparagraf

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

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

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

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

Konkretiserat virkesmål

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

3.2 Målkonflikter inom skogspolitiken och med målen för andra politikområden

3.2.1 Direktiven

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

3.2.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Precisering utmanar

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

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

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

Oförenliga medel

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

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

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

Ansvarsfull produktion förenlig med miljömål

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

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

3.3 Virkesförsörjning

3.3.1 Direktiven

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

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

3.3.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

3.4 Skog, klimat och energi

3.4.1 Direktiven

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

Mina förslag:

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

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

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

Skogsskötsel mot klimatförändringar

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

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

Bättre trädbränslestatistik

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

Översyn av gränserna för svårföryngrad och fjällnära skog

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

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

Jag vill samtidigt betona att jag inte anser att översynen ska resultera i en uppmjukning av de krav som ställs på brukande i svårföryngrade och fjällnära områden i syfte att skydda natur- och kulturmiljövärden. Översynens syfte är att ge skogsbruket funktionella gränser som är anpassade till de värden de är satta att skydda.

3.5 Ökad virkesproduktion

3.5.1 Direktiven

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

Mina förslag:

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

3.5.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Skogsproduktion gynnar hållbart samhälle

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

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

Efterfrågestyrd produktionsökning

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

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

Staten skapar förutsättningar

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

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

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

Åtgärder för ökad produktion

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

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

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

Beskoga obrukad mark

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

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

Föryngra rätt och robust

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

Kvantifiera gödsling i sektorsrådet

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

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

Rådgivning för dikesrensning

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

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

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

Grunderna ligger fast

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

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

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

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

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

3.6 Former för skogens brukande

3.6.1 Direktiven

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

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

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

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

3.6.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Öka variationen

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

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

Lagstiftningen inte begränsande

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

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

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

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

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

Svårbegriplig lagstiftning bromsar

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

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

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

Rådgivaren har nyckelroll

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

Förutsättningar för "frihet under ansvar"

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

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

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

3.7 Røjning

3.7.1 Direktiven

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

Mitt förslag:

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

3.7.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Røjningens fördelar uppenbara

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

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

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

Långa tidsperspektiv hämmar investeringsvilja

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

IT ökar röjning

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

Avstår röjningsplikt till 2010

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

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

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

3.8 Skog och klövvilt

3.8.1 Direktiven

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

¹ Skr. 2003/04:39.

3.8.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Markägaren ansvarig

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

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

Skogsstyrelsens tillsynsroll

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

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

Lovvärt förslag utreds

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

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

Mer foder föder fler

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

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

3.9 Utarmning av biologisk mångfald

3.9.1 Direktiv

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

Mitt förslag:

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

3.9.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Låt miljö kvalitetsmålen verka

Huvuduppdraget för denna utredning är att följa upp och utvärdera den nu rådande skogspolitiken och som utredare har jag då att utgå från de mål som har satts upp för politikområdet. På flera andra ställen i detta betänkande, liksom i mitt delbetänkande², för jag resonemang kring målformulering och måluppfyllelse.

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

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

Riktningen lika viktig som takten

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

² SOU 2005:39.

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

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

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

Skapa och återskapa

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

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

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

Uppmuntra goda exempel

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

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

3.10 Skogens vatten

3.10.1 Direktiven

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

Mina förslag:

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

3.10.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

3.11 Former för skydd av skog

3.11.1 Direktiven

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

3.11.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Dialog och samverkan betonas i strategi

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

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

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

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

Avsiktsförklaring kostnadseffektivt komplement

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

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

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

Statskontoret utvärderar naturvårdsinstrument

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

3.12 Frivilliga avsättningar

3.12.1 Direktiven

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

Mitt förslag:

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

3.12.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

Mål för frivillighet svårt att följa upp

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

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

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

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

Målkonstruktion skapar onödig misstro

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

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

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

NO och NS arealer som räknas

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

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

Statsmakterna bejaktar certifiering

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

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

Mer ”formaliserad frivillighet”

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

3.13 Kulturmiljövärden i skogen

3.13.1 Direktiven

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

3.13.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

3.14 Skötsel av natur- och kulturmiljövärden

3.14.1 Direktiven

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

3.14.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

3.15 Utveckla generell miljöhänsyn

3.15.1 Direktiven

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

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

3.15.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Generell hänsyn förutsätter kunskap

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

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

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

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

privata skogsägare och övriga ägarkategorier stämmer till eftertanke.

Satsa på ökad kunskap

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

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

Komplex hänsyn kräver rådgivning

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

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

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

Hänsyn i alla åldrar

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

3.16 Skogens sociala värden

3.16.1 Direktiven

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

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

Mina förslag:

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

3.16.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Bättre samordning

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

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

Rekreationsavtal och anpassade planer

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

Inte bara tätortsnära skogar

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

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

3.17 Miljö- och konsumentkrav

3.17.1 Direktiv

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

3.17.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

3.18 Den nya Skogsstyrelsen

3.18.1 Direktiven

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

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

3.18.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

3.19 Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen

3.19.1 Direktiven

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

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

Mitt förslag:

- Skogspolitikens s.k. rådgivningsnivå tydliggörs.

3.19.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Rådgivning och information lika viktiga som lagtillsyn

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

Två nivåer skapar otydlighet

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

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

3.20 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

3.20.1 Direktiven

Enligt utredningens direktiv ska tillsynen över skogsvårdslagens efterlevnad utvärderas.

Mitt förslag:

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

3.20.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Vassare tillsynsverktyg

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

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

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

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

Sanktionsavgift

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

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

Avgiftsfinansierad lagtillsyn

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

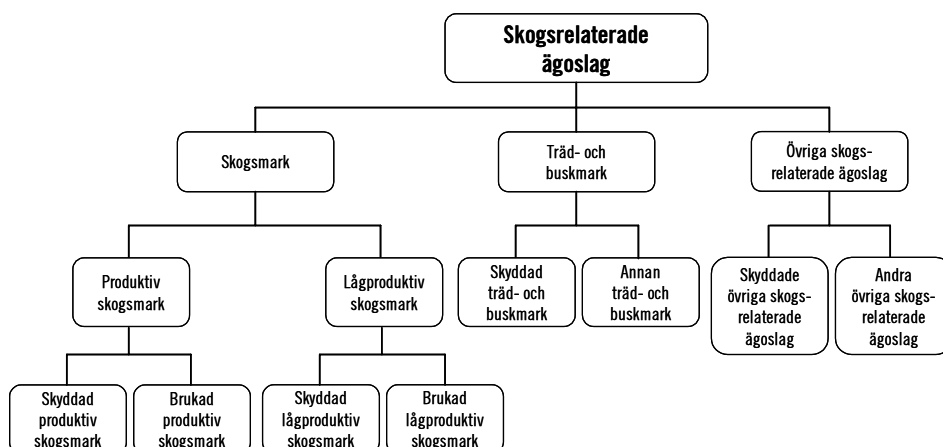
3.21 De skogsrelaterade ägoslagen

3.21.1 Direktiven

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

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

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



Föreslagna definitioner av begrepp i 2 § skogsvårdslagen:

- Skog*

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

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

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

3.21.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Det innebär t.ex. att skyddsskog som inte uppfyller produktionskraven för att betecknas som produktiv skogsmark ändå klassificeras som skogsmark enligt skogsvårdslagstiftningen. Den övriga skogsmarken benämns i skogsvårdslagens föreskrifter produktiv skogsmark utan att definieras. I skogsinventering, skogsbruksplanläggning, fastighetstaxering och certifiering används i en del fall i stället begreppet skogsmark, som därigenom blir synonymt med produktiv skogsmark. I tillämpningen av fastighetstaxeringslagen ingår även t.ex. mark med skog i naturreservat och biotopskydd i skogsmarken medan formellt skyddad mark inte ingår i produktiv skogsmark enligt skogsvårdslagstiftningen. Dagens skogsvårdslag tar sin utgångspunkt i att skogsmark enbart definieras utifrån sin virkesproducerande förmåga och att denna förmåga är satt till en virkesproduktion av minst 1 skm³ per hektar och år.

Formellt skydd och internationella jämförelser

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

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

Impediment blir lågproduktiv skogsmark

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

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

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

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

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

Föreskrifter för lågproduktiv mark

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

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

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

Skyddad mark tydligare

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

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

Standard för skogsrelaterade ägoslag

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

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

Innebörden av föreslagna begrepp

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

Skogsmark

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

Träd- och buskmark

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

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

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

Övriga skogsrelaterade ägoslag

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

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

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

Nytt system tydligare och enklare

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

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

3.22 SMÖR och planplikt

3.22.1 Direktiven

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

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

Mitt förslag:

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

3.22.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

Bejaka IT-utvecklingen!

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

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

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

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

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

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

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

Krav på innehav av skogsbruksplan

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

3.23 Samhällets och näringsansvar

3.23.1 Direktiven

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

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

3.23.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet

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

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

Myndigheters ansvarsområden sammanfaller

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

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

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

Skogssektorns ansvar för miljön

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

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

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

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

Helhetstänkande i tiden

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

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

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

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

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

3.24 Privatskogsbrukets roll

3.24.1 Direktiven

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

3.24.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

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

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

3.25 Behov av mätinstrument för måluppfyllelsen

3.25.1 Direktiv

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

3.25.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

3.26 EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning

3.26.1 Direktiven

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

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

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

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

Mina förslag:

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

3.26.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

Tydligare ansvarsfördelning

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

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

Strategisk handlingsplan stärker Sveriges position

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

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

Intensifierad förankringsprocess

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

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

Förstärkning nödvändig

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

Politik för global utveckling

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

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

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

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

Avvägningar i andra länder

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

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

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

3.27 Regional utvecklingspolitik och landsbygdsutveckling

3.27.1 Direktiven

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

3.27.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

Virkesproduktion grund för mångbruk

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

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

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

3.28 Forskning

3.28.1 Direktiven

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

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

Mitt förslag:

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

3.28.2 Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Skoglig tvärvetenskap efterfrågas

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

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

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

Snabba medel för akut forskning

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

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

Internationellt perspektiv krävs i skogsforskningen

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

Effektstudie önskvärd

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

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

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

4 Författningskommentarer

Förslag till ändringar i skogsvårdslagen

1 §

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

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

2 §

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

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

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

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

14 a §

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

30 §

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

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

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

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

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

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
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]

Mervärdesskog

Del 2

Utredningens underlag A

Slutbetänkande av Skogsutredningen 2004

Stockholm 2006



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2006:81

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Del 1 – Ställningstaganden och förslag m.m.

Missiv

Sammanfattning

Författningsförslag

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

Del 3 – Utredningens underlag B samt bilagor

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

Bilagor

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

1 Den svenska skogen

1.1 Skogen

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

1.2 Ägarna

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

1.3 Lagen

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

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

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

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

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

Skogsvårdslagens första paragraf lyder:

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

1.4 Skötseln

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

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

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

³ www.svo.se/minskog

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

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

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

1.5 Produktionen

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

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

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

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

1.6 Hänsyn och skydd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.7 Andra intressen

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

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

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

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

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

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

2 Svensk skogspolitik – historik och översikt

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

2.1 1903 års skogspolitiska beslut

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

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

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

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

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

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

2.2 1923 års skogspolitiska beslut

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

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

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

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

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

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

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

2.3 1948 års skogspolitiska beslut

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

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

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

2.4 1979 års skogspolitiska beslut

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

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

² Prop. 1978/79:110.

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

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

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

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

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

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

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

³ SOU 1978:6.

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

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

2.5 1993 års skogspolitiska beslut

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

2.6 Skogsvårdslagstiftningen – en introduktion⁴

2.6.1 Kort nutidshistorik

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

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

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

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

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

2.6.2 SVL:s huvudsakliga innehåll

Skogspolitikens mål

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

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

Skogsmarksbegreppet

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

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

Anläggning av ny skog

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

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

Avverkning av skog

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

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

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

Ransoneringsregler

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

⁷ SUS 2001, delrapport 8B.

Avverkningsanmälan och tillstånd

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

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

Skogsskydd

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

Hänsyn till natur- och kulturmiljövärdensintressen m.m.

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

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

Hänsyn till rennäring

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

Skogs- och miljöredovisning

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

3 Tidigare utvärderingar gällande skogspolitik

3.1 SUS 1¹

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

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

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

3.2 SUS 2001

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

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

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

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

3.2.1 Måluppfyllelse

Produktionsmålet

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

Miljömålet

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

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

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

3.2.2 Svärmätbara mål

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

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

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

3.2.3 Skogsmarksbegreppet och bevarad handlingsfrihet

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

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

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

3.2.4 Begränsad kunskapen om miljön

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

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

3.2.5 Förändrade attityder

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

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

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

3.3 Regeringens skrivelse om skogspolitiken

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

³ Skr. 2003/04:39.

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

4 Skogspolitikens mål

4.1 Direktiven

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

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

4.2 Skogspolitikens mål – en översikt

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

4.2.1 Två jämställda övergripande mål för skogspolitiken

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

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

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

² Prop. 1997/98:158.

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

4.2.2 Produktionsmålet

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

4.2.3 Miljömålet

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

4.2.4 Skogsvårdslagens portalparagraf

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

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

4.2.5 Miljökvalitetsmålen

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

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

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

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

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

4.2.6 De skogliga sektorsmålen

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

4.3 De skogliga sektorsmålen 1998–2003

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

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

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

⁷ Muntlig information, Skogsstyrelsen, april 2005.

4.4 De skogliga sektorsmålen 2004–2010

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

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

4.4.1 Förankrade och uppföljningsbara

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

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

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

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

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

4.4.2 Struktur med tre nivåer

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

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

4.4.3 Målbilden

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

¹⁰ Muntlig information, Skogsstyrelsen april 2005.

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

Samspel i nyttjandet

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

God tillgång på värdefull skogsråvara

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

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

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

Rik skogsmiljö

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

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

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

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

Sociala och kulturella värden

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

4.4.4 Kortsiktiga mål

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

God tillgång på värdefull skogsråvara

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

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

Rik skogsmiljö

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

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

sätt. Målet är identiskt med delmål 3 i miljö kvalitetsmålet Myllrande våtmarker.

Mångbruk och sociala värden

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

4.4.5 Svårigheter att formulera kortsiktiga mål

Kortsiktiga mål kunde inte formuleras på följande tre områden:¹³

Möjlig avverkning

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

Skötselkrävande biotoper

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

Kontinuitetsskogar

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

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

¹⁴ Muntlig information, Skogsstyrelsen, april 2005.

Regionalisering av sektorsmålen

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

4.4.6 Sektorsmålen som ett nationellt skogsprogram?

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

4.4.7 Uppföljningar av sektorsmålen

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

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

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

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

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

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

4.5 Miljökvalitetsmålet Levande skogar

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

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

4.5.1 Generationsmålet

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

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

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

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

4.5.2 Fyra delmål

Levande skogar delas upp i fyra delmål. Dessa är:

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

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

4.5.3 Nås miljö kvalitetsmålet Levande skogar?

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

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

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

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

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

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

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

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

Delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark

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

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

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

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

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

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

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

Delmål 2 om förstärkt biologisk mångfald

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden

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

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

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

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

²⁵ Prop. 2004/05:150.

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

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

Delmål 4 om åtgärdsprogram för hotade arter

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

4.6 Några iakttagelser från delbetänkandet om de skogspolitiska målen

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

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

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

²⁶ SOU 2005:39.

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

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

5 Målkonflikter

5.1 Direktiven

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

5.2 Skogspolitikens målstruktur – en kort översikt

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

5.3 Målkonflikter och konflikter mellan medel för att nå målen

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

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

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

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

5.4 Målkonflikter inom skogspolitiken

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

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

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

5.4.1 Mål om skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga

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

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

5.4.2 Föryngringar

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

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

5.4.3 Röjningar

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

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

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

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

5.4.4 Skog/vilt-balansen

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

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

5.4.5 Långsiktigt skydd av skyddsvärd skogsmark.

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

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

5.4.6 Död ved

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

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

5.4.7 Gammal skog, äldre lövrik skog och föryngringar med lövskog

Till år 2010 skall

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

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

5.4.8 Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning

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

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

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

5.4.9 Mark och vatten i balans

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

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

5.4.10 Skogsbilvägar över våtmarker

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

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

5.4.11 Skogsbruk – rennäring

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

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

5.4.12 Fornlämningar och värdefulla kulturlämningar

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

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

5.4.13 Rekreationsanpassat brukande av tätortsnära skogar

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

skogens sociala värden i tätortsnära skogar. Programmet riktas till skogsägare av tätortsnära skogar (enskilda, kommunala, statliga, skogsbolag) och till berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Ett utbildningsprogram skall finnas framtaget 2006.

Målen att ta fram samarbetsdokument med kommuner samt att utarbeta och genomföra ett utbildningsprogram står inte i konflikt med något av de andra sektorsmålen.

5.4.14 Sammanfattande bedömning

Sammantaget visar denna genomgång att de finns få konflikter mellan de skogspolitiska målen uttryckta i termer av de kortsiktiga sektorsmålen. Strävan efter att minska arealen med akut röjningsbehov kan eventuellt påverka målet om ökad areal lövföryngringar. Markberedning som medel för att nå målet om en minskad andel undermåliga föryngringar kan ses som ett hot mot möjligheterna att minska antalet skadade forn- eller kulturlämningar.

Att det inte går att identifiera fler konflikter mellan de skogspolitiska sektorsmålen torde bl.a. kunna förklaras av att det övergripande skogspolitiska produktionsmålet egentligen inte har givits några fler konkretiseringar än om säkerställda föryngringar och mindre arealer med akut röjningsbehov. Produktionsinriktade sektorsmål med tydligare inriktning mot att öka produktionen hade sannolikt inneburit att fler mål- och medelskonflikter hade uppkommit inom skogspolitiken.

5.5 Målkonflikter mellan skogspolitiken och andra politikområden

Statsbudgeten är indelad i 27 utgiftsområden och 48 politikområden. Huvuddelen av dessa har mycket begränsad koppling till skogspolitiken. En översiktlig analys av de övergripande målen för politikområden med ett tydligare släktskap med skogspolitiken ger inte heller vid handen att det finns några direkta målkonflikter mellan dessa och målen för skogspolitiken. Det är dock även svårt att finna tydliga konflikter mellan målen för skogspolitiken och de övergripande målen för politikområden som har ett närmare släktskap med skogspolitiken. Undantaget är möjligen politikområdet miljöpolitik där riksdagen har tagit ställning till miljö kvalitets-

målen delmål vilka ofta är av förhållandevis konkret natur. När det gäller miljökvalitetsmålet Levande skogar är dessa delmål numera inkluderade i de skogliga sektorsmålen och möjliga konflikter har berörts ovan.

När det gäller andra politikområden är det oftast inte förrän de mer visionära mål som slås fast av riksdag och regeringen konkretiseras på lägre nivåer som konflikterna blir möjliga att identifiera. Utredningen har emellertid inte ansett det vara rimligt att göra en mer djupgående analys av förhållandet mellan skogspolitikens sektorsmål och dess motsvarigheter inom andra politikområden. Liksom inom politikområdet skogspolitik kan det även vara så att de medel som används för att nå målen för ett politikområde förhindrar möjligheterna för att nå målen inom ett annat, däribland exempelvis inom skogspolitik. Någon närmare bedömning av medelskonflikter har emellertid inte gjorts inom ramen för denna utredning.

5.6 Vad händer om produktionen ska öka?

Även om konflikterna mellan olika skogspolitiska mål och mellan dessa och målen för andra politikområden inte är så påtagliga, kan justeringar av skogspolitiken förändra detta förhållande. Krav på ökad produktion i skogen exempelvis i syfte att nå mål för ökad produktion av bioenergi kan på sikt innebära krav på ett intensivare skogsbruk utöver ramarna för dagens skogspolitik. Detta kan i sin tur leda till konflikter bl.a. med flera av miljökvalitetsmålen.

Skogsbruk med intensivare metoder på vissa arealer kan även innebära ett avsteg från den vedertagna avvägningen mellan de två övergripande skogspolitiska målen dvs. att en avvägning ska göras på beståndsnivå.

6 Virkesförsörjning

6.1 Direktiven

I utredningens direktiv slås det fast att virkesförsörjningsfrågorna ska belysas särskilt. Det svenska skogsbrukets långsiktiga inriktning och utvecklingsmöjligheter på en internationell marknad med ökad konkurrens liksom de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran ska också belysas.

Av utredningens direktiv framgår det också att de förändringar av skogsnäringens villkor som har skett de senaste tio åren ska beaktas liksom den fortgående internationaliseringen av skogsindustrin och virkesmarknaden.

6.2 Disposition

I detta kapitel behandlas främst skogens nuvarande och framtida roll som producent av vedråvara. Inledningsvis ges en översiktlig beskrivning av svensk skogsindustri. Denna översikt ligger sedan bl.a. till grund för ett resonemang om den svenska virkesbalansen, dvs. skillnaden mellan långsiktig avverkningsnivå och industrins efterfrågan. Betydande delar av kapitlet bygger på en rapport som konsultföretaget McKinsey & Co har tagit fram på Skogsutredningens uppdrag. Rapporten återfinns i sin helhet i betänkandets bilaga 4.¹

¹ McKinsey & Co, *Omvärldsfaktors påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv*, juni 2006.

6.3 Svensk skogsindustri – en översikt

6.3.1 Viktig industrigren

Den svenska skogs- och träindustrin har stor betydelse för svensk ekonomi. Den är en av Sveriges viktigaste näringsgrenar och svarar för 15 % av den svenska industrins sammanlagda produktions- respektive förädlingsvärde samt 14 % av den svenska varuexporten. Varje anställd i skogsnäringen ger sysselsättning för ytterligare två personer i branscher som levererar varor och tjänster till skogsnäringen, vilket betyder att industrin direkt och indirekt sysselsätter cirka 270 000 personer. Detta motsvarar cirka 13 % av den svenska industrins totala sysselsättning.²

Skogs- och träindustrins totala produktionsvärde uppgår till cirka 210 miljarder kronor. Ungefär hälften av detta värde genereras inom massa- och pappersindustrin medan trähus-, snickeri- och möbelindustrin svarar för ungefär en fjärdedel av produktionsvärdet. Sågverkens andel är cirka 20 %.³ Sågtimret inklusive sågverksflis till massaindustrin står emellertid för 70–80 % av skogsbrukets intäkter.⁴

Skogsindustrin är den i särklass största kommersiella användaren av svensk virkesråvara. Av de cirka 140 miljarder kronor som svenska skogsprodukter⁵ värderades till år 2004, kunde cirka 70 % hänföras till pappers-, kartong-, och massaindustrin. Mellan 25 och 30 % av värdet kom från den trämekaniska industrin och en mindre del från skivindustrin.⁶ Cirka 5 % av värdet kom år 2004 från övrig kommersiell användning av virket, då huvudsakligen som bränsle.⁷

²Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

³Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

⁴Även om endast cirka hälften av den volym fiber som plockas ut ur skogen är sågtimmer så gör timrets högre pris relativt både massa- och brännved att så stor andel av virkets värde genereras i sågtimmersortimentet. McKinsey & Co, juni 2006.

⁵I detta är intäkter från turism och andra skogliga aktiviteter inte medräknade.

⁶I Sverige producerar den trämekaniska industrin främst sågade trävaror. Skivindustrin producerar spånskivor, plywood etc.

⁷McKinsey & Co, juni 2006.

6.3.2 Stor export

Cirka 60 % av skogs- och träindustrin är exportrelaterad. År 2004 uppgick exporten till 123 miljarder kronor, medan importen av motsvarande produkter uppgick till 32 miljarder kronor.⁸ Inom massa- och pappersindustrin genereras cirka 80 % av omsättningen av export.

Av de cirka 16 miljoner m³ sågat virke som årligen produceras i Sverige exporteras cirka 70 % av volymen utan vidare förädling.⁹ Exporten av sågat virke ger näringen inkomster på cirka 22 miljarder kronor. De cirka 2,5 miljoner m³ sågat virke som årligen förbrukas i den svenska träförädlingsindustrin resulterar i drygt 40 miljarder kronor i inkomster.¹⁰ I den svenska byggsektorn förbrukas endast högst 2 miljoner m³ i form av mer eller mindre förädlade produkter.

6.3.3 Kapitalintensiv industri

Årligen investeras 10–15 miljarder kronor inom skogsindustrin, vilket motsvarar knappt en fjärdedel av de totala industriinvesteringarna i Sverige.¹¹

6.3.4 Den svenska skogsindustrins konkurrensfördelar

På ett övergripande plan har den svenska skogsindustrins utveckling gynnats av god tillgång på skogsråvara av hög kvalitet, kvalificerad arbetskraft, konkurrenskraftiga elpriser och transportlösningar samt effektiva industrier och produktionsprocesser.

⁸ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

⁹ Näringsdepartementet, *Mer trä i byggandet – Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet*, Ds. 2004:1.

¹⁰ Näringsdepartementet, *Mer trä i byggandet – Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet*, Ds 2004:1.

¹¹ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

6.3.5 Ökat internationellt inflytande och polarisering

Det som i allmänna ordalag brukar betecknas den svenska skogsindustrin består av ett antal företag där det utländska ägandet gör sig allt mer gällande. Knappt hälften av företagen och produktionskapaciteten inom pappers- och kartongindustrin i Sverige kontrolleras av utländska ägare. Pappersindustrin i Sverige är dessutom polariserad mot ett fåtal större internationella företag och ett betydande antal mindre och lokalt verksamma enheter av vilka många har utländska ägare.¹²

6.4 Den svenska skogsindustrins framtidsutsikter

Skogsindustrins efterfrågan på svensk virkesråvara är en viktig faktor för det svenska skogsbrukets lönsamhet. Frågan är vilken utveckling som kan förväntas inom den svenska skogsindustrin på kort, medellång och lång sikt? Hur ser efterfrågetrenderna ut bland användarna av skogsindustriella produkter och vad kommer denna förväntade utveckling att innebära för efterfrågan på svensk virkesråvara? Vilka andra faktorer kommer att vara avgörande för investeringar i svensk skogsindustri och vilken inverkan får detta på industrins efterfrågan på virkesråvara? Vilka krav ställer svaren på dessa frågor på det svenska skogsbruket och den svenska skogspolitiken?

6.4.1 "Skogsindustrin behövs"

Skogsutredningen har låtit konsultföretaget McKinsey & Co göra en analys med utgångspunkt från dessa frågor. Analysen refereras till viss del i detta kapitel och återfinns i sin helhet i bilaga 4. McKinseys sammanfattande bedömning är att skogsindustrin under överskådlig framtid kommer att vara den ojämförligt största kommersiella användaren av svensk skog. Enligt konsultrapporten kan bl.a. energiproduktion, ur ett skogsägarperspektiv, konkurrera ekonomiskt med pappersindustrin och bör uppmuntras som ytterligare en intäktskälla för skogsnäringen. Ur ett nationellt och samhällsekonomiskt perspektiv är sågverks- och pappersindustrin,

¹²År 2004 svarade de tre största företagen på området (Stora Enso, Holmen och SCA) för cirka 56 % av den totala produktionskapaciteten.

enligt McKinseys uppfattning, dock nödvändiga för en ekonomiskt hållbar skogsnäring.

För att bäst säkra industrins ställning anser McKinsey att det behövs produktivitetförbättringar och investeringar för att höja konkurrenskraften och för att motverka den sammantagna effekten av prisfallet på industrins slutprodukter och kostnadsökningar på insatsvaror. Längre fram i detta kapitel och på flera andra håll i betänkandet berörs de utmaningar som konsulterna anser att detta innebär för skogspolitiken. Dessförinnan beskrivs hur förväntade omvärldsfaktorer kan komma att påverka den svenska skogsindustrins framtidsutsikter.

6.4.2 Efterfrågan på skogsindustriella produkter

Ökad konsumtion i Asien och Östeuropa

Var efterfrågan på skogsindustriella produkter kommer att ske och vilken typ av produkter som efterfrågas har stor betydelse för den svenska skogsindustrins framtida utveckling. Den största relativa konsumtionstillväxten för skogs- och träindustrins produkter väntas ske i Asien och Östeuropa. En svagare utveckling väntas i Västeuropa, Nordamerika och Japan.

Efterfrågan på papper flyttar österut

Användningen av papper fortsätter att öka. Den globala tillväxten för de fem papperskvaliteter¹³ som tillsammans utgör mer än hälften av den svenska skogsindustrins värde beräknas, enligt McKinsey, att bli mellan 1,7 och 3,6 % per år de närmaste tio åren. Av dessa fem antas tidningspapper få den lägsta tillväxttakten.

Enligt McKinsey är det mycket svårt att bedöma vilka produkter som kommer att vinna terräng på andras bekostnad för alla tidshorisonter utom de allra närmaste. För närvarande tycks träfria papper växa snabbare än trähaltiga papper inom journalpapperssegmentet. Detta beror delvis (speciellt i USA där trenden är tydligast) på ett ökat utbud av träfria papper från Asien till relativt

¹³ Kartong, tidningspapper, blekt barrsulfatmassa, wellpappråvara och obestruket träfritt papper.

låga priser. Efterfrågetillväxten sker dock huvudsakligen i andra regioner än i Nordamerika och Västeuropa.¹⁴

Asien beräknas komma att stå för närmare 50 %, eller drygt 50 miljoner ton, av den globala efterfrågetillväxten på papper det närmaste decenniet. Den ojämförligt starkaste drivkraften för efterfrågetillväxten i Asien är Kina. I Kina väntas en fördubblad konsumtion per capita vara möjlig.

Sammantaget innebär detta att den globala papperskonsumtionen kommer att förskjutas mot Asien och inom femton år bedöms cirka 40 % av konsumtionen ske i Asien, en fjärdedel i Europa och bara en femtedel i Nordamerika.¹⁵

Låg efterfrågan på sågade varor

Beträffande sågade trävaror konstaterar McKinsey att det främst sker förändringar inom Sveriges närområde. Efterfrågetillväxten på sågade varor är globalt och generellt sett låg – runt 1 % per år för varor av barrträ och minus 2 % per år för lövträ. Efterfrågan drivs i de flesta regioner huvudsakligen av husbyggnation även om reparationer och underhållsåtgärder spelar en betydande roll i Europa och Nordamerika.

En viktig drivkraft bakom efterfrågan på skogsindustriella produkter är den grundläggande inställningen till användningen av trä. I de Nordiska länderna utnyttjas av tradition relativt mycket trä medan mycket små mängder används i övriga Europa.¹⁶ En ökning av träanvändandet i Europa med 25 % skulle innebära en ökad konsumtion med över 20 miljoner m³ vilket är mer än den totala årliga produktionen av trävaror i Sverige.

¹⁴ Den årliga förändringen av efterfrågan i Nordamerika förväntas hålla sig mellan -1 % och +2 % och i Västeuropa mellan +1 % och +2 %. I Östeuropa beräknas efterfrågan öka med 5–6 % och i Asien med 3–5 %.

¹⁵ Historiskt har ungefär en tredjedel av allt papper konsumerats i Nordamerika, en tredjedel i Europa och resten i övriga världen.

¹⁶ I Syd- och Östeuropa ligger den årliga träkonsumtionen per capita runt 0,1 m³ och i Mellaneuropa cirka 0,2 m³. En förklaring till detta är att sten i Syd- och Mellaneuropa länge har betraktats som ett bättre byggmaterial än trä. I Östeuropa fanns tidigare en träbyggnadstradition, som dock konkurrerades ut under Sovjettidens betongbaserade byggande. I USA och Japan är byggandet i trä väl utvecklat. Det byggs exempelvis betydligt fler flervåningshus av trä i dessa länder än i Sverige.

6.4.3 Var kommer produktionen att ske?

Betydande framtida pappersproduktion i Kina

Den förväntade konsumtionsförskjutning som har beskrivits ovan kommer, enligt McKinseys rapport, med stor sannolikhet också att påverka produktionsmönstret. Även här väntas Kina vara den huvudsakliga drivkraften. Mellan åren 2004 och 2007 beräknas 60 % av nettoutbyggnaden av wellpappkapacitet att ske i Kina, 80 % av kartongkapaciteten och det mesta av tidningspapperskapaciteten.

Trots en förväntad utveckling enligt ovan förutspås huvuddelen av produktionskapaciteten ligga kvar i Europa och Nordamerika under relativt lång tid. Den förskjutning som sker mot Asien innebär, enligt McKinsey, dock att de västerländska producenterna får svårare att förlita sig på de exportströmmar som hittills har avlastat en kraftig regional överkapacitet.

För den svenska skogsindustrins vidkommande innebär denna utveckling en ökad konkurrens med ny lokal kapacitet på avstånd där den svenska industrin har transportnackdelar.

Massaproduktion på södra halvklotet

Massa är en produkt som med fördel produceras nära billig fiberråvara och som sedan transporteras till pappersbruk närmare stora konsumentmarknader. Utbyggnad av kapacitet för produktion av avsalumassa sker, enligt McKinsey, i ökande grad i lågkostnadsländer på södra halvklotet, speciellt i Latinamerika. Tre fjärdedelar av den prognostiserade nettoförändring i produktionskapacitet för avsalumassa under perioden 2004 till 2009 härrör från Latinamerika.

Den viktigaste orsaken till att utbyggnaden sker i just Latinamerika är, enligt McKinsey, låga fiberkostnader. Klimatet gör att olika Eucalyptusarter når avverkningsbara dimensioner på 5–7 år. I kombination med långt drivna och storskaliga logistiklösningar gör detta, enligt McKinseys underlag, att brasilianska producenter kan leverera massa till europeiska hamnar till en kostnad som är cirka hälften av världsmarknadspriset.

McKinsey konstaterar att Latinamerika hittills främst har omtalats för sin produktion av lövmassa. Området har dock även stora konkurrensfördelar när det gäller barmmassaproduktion. Här har

produktionen hittills främst skett i Chile men den ökar även i Brasilien och Argentina.

Överproduktion av sågade varor

Samtidigt som efterfrågan på sågade varor har sjunkit har Sveriges viktigaste marknad, Västeuropa, ökat sin produktion och därigenom skapat överproduktion. En konsekvens av detta är ett ökande behov av export från det kontinentala Västeuropa snarare än import från exempelvis Sverige.¹⁷ Även Östeuropa och Ryssland har ökat sin produktion och export till Västeuropa. Under perioden 1990–2004 ökade Ryssland exporten av sågade trävaror med 7 miljoner m³, varav cirka 60 % gick till Europa.

Den ovan beskrivna överproduktionen påverkar, enligt McKinsey, svenska exportströmmar negativt i så måtto att svenska företag måste fokusera mer på utomeuropeisk export. År 1990 gick 13 % av svensk export utanför Europa. År 2004 var motsvarande siffra 22 %. Överproduktionen leder också till långsiktigt sjunkande priser.

En svårighet för svenska sågverk är, enligt rapporten från McKinsey, att de i hög utsträckning producerar lågförädlade s.k. bulkvaror där fiberkostnadsandelen är mycket hög. I fall då andra länders fiberkostnader är lägre, som exempelvis i Ryssland, är det, trots hög produktivitet och effektiva sågverk, mycket svårt för svenska sågverk att kompensera för denna nackdel.

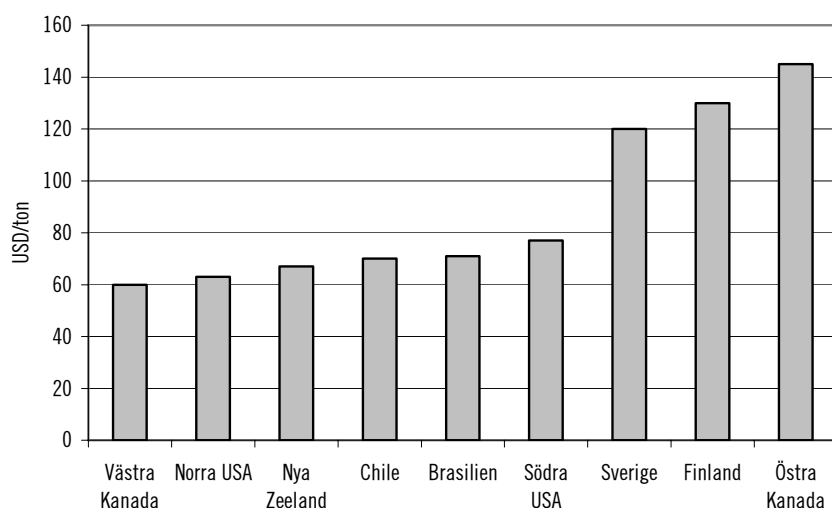
6.4.4 Råvarupriset som konkurrensfaktor

Som framgått av föregående avsnitt är fiber den största enskilda kostnadsposten för produktion av skogsindustriprodukter. I vissa fall utgör fiberkostnaden dessutom större delen av den totala produktionskostnaden.¹⁸ Förändringar av råvarukostnaderna kan således ha betydande konsekvenser för industrins konkurrensförmåga.

¹⁷ Under de senaste femton åren har produktionen i Tyskland ökat med närmare 50 % och exporten har ökat från 1 till 5 miljoner m³.

¹⁸ För pappers- och massaindustrin svarar fiberkostnaden för drygt 80 %. För sågade trävaror uppgår denna andel till mer än 95 %.

Figur 6.1 Genomsnittspris levererad barmassaved, tredje kvartalet 2005



Källa: McKinsey & Company.

Sjunkande skogsbrukskostnader motverkar ökat virkespris

McKinsey konstaterar att i reala termer har priset på svenskt virke fallit. Från toppnivåer på cirka runt 500 kronor/m³fub under mitten av 1970-talet är massavedspriset nu halverat.¹⁹

Prisutvecklingen på virke är i huvudsak ett resultat av att skogsbrukskostnaderna²⁰ har kunnat hållas nere. McKinsey visar att dessa kostnader i reala termer har sjunkit med nära 20 % det senaste decenniet. Kostnaden för drivning, som utgör cirka 60 % av den totala kostnaden, har sjunkit med lika mycket under samma period.

Kostnadsminskningen förklaras i första hand av den kraftiga produktivitetsoökningen i skogsbruket under 1900-talet. Denna går i sin tur att hänföra till skogsbrukets mekanisering. Inte minst viktig har introduktionen av engreppsskördaren varit. Produktivitetshöjningarna i skogsbruket har bidragit till att skogsägarnas rånetto hållit sig stabilt eller till och med ökat, trots sjunkande leveranspriser till industrin.

¹⁹ Uttryckt i 2004 års priser.

²⁰ Innefattar kostnader för drivning, skogsvård, vägbyggnation och underhåll samt för administration av dessa åtgärder (avverkning och uttransport till bilväg).

Ökade virkespriser?

McKinsey konstaterar i sin rapport att under de senaste tjugo åren har bruttoavverkningen i svensk skog ökat med drygt 2 % per år. Vissa beräkningar visar dock att ökningen av avverkning skulle behöva ligga en bra bit under denna andel för att uttaget ska vara långsiktigt uthålligt. Slutsatsen var att om utvecklingen fortsätter som under de senaste två decennierna, skulle det år 2020 finnas en "virkesbrist" eller ett underskott i den s.k. virkesbalansen på mellan 15 och 20 miljoner m³fub per år som skulle driva upp priserna.²¹

6.4.5 Andra kostnadsökningar

Prisutvecklingen på många insatsvaror för produktion av massa och papper har, enligt McKinsey, varit relativt fördelaktig för industrin under många år. Under de senaste fem åren tycks dock priserna ha ökat snabbare än tidigare.

Dyrare transporter

McKinsey refererar en studie av Skogforsk där man har undersökt kostnaderna att transportera massaved och sågtimmer från skogsbilväg till industri. Sedan början av 2000-talet uppvisar båda dessa kostnader en ökande tendens. En av anledningarna till detta är ett ökat pris på drivmedel. En större andel av svenska bruk och sågverk har dessutom gått över till att endast använda sig av ett (1) trädslag, vilket i sin tur gör att transportavstånden ökar.

Enligt McKinseys bedömning verkar det troligt att både drivmedelspriser och transportavstånd till industri kommer att fortsätta att öka. Bakom ökade drivmedelspriser ligger bl.a. en höjning av oljepriset de senaste åren. En eventuell kilometerbeskattning för lastbilar riskerar, enligt McKinsey, att slå hårt mot virkes-transportkostnaderna.

²¹ Någon brist uppstår egentligen inte då utbud och efterfrågan balanseras genom prisjusteringar.

Elintensiv industri

Delar av skogsindustrin är mycket elintensiv och därmed känslig för elprisernas utveckling. McKinsey hänvisar till Energimyndigheten som anger att elpriset till den svenska industrin har sjunkit i reala termer under perioden 1985 till 2002. Därefter har priset dock stigit kraftigt.²²

Energiprisernas betydelse för skogsindustrins konkurrenskraft måste, enligt McKinsey, relateras till utvecklingen i andra pappersproducerande länder. Sverige har historiskt sett haft lägre energipriser än många andra länder i Europa. En allt mer sammanlänkad elmarknad innebär dock att det sker en utjämning av priserna i hela Europa vilket bedöms vara till nackdel för svensk industri.

Kemikaliekostnadernas utveckling osäker

För kemikalier ser McKinsey inte samma tendens till ökade priser som för andra insatsvaror. Många kemikalier kräver emellertid energi för sin produktion eller utvinning och det är, enligt konsultrapporten, därför rimligt att kostnaderna för att producera dessa kemikalier och mineraler i någon mån ökar i takt med ökade energipriser.

6.4.6 Sjunkande priser på skogsindustriella produkter

Priserna för de flesta skogsindustriprodukterna sjunker i reala termer årligen med mellan 1 % och 3 %. Detta är, enligt McKinsey, en följd av att ny, mer kostnadseffektiv produktionskapacitet tillförs, samtidigt som produkterna i de flesta fall fortfarande kan betraktas som bulkvaror. För dessa varor är priset avgörande i en marknadssituation snarare än unika egenskaper hos produkten.

²² McKinsey noterar dock att pappersindustrins större aktörer har möjlighet till långa kontrakt på energi och de prishöjningar som nu sker inte behöver påverka dem i det korta tidsperspektivet.

6.4.7 Kniptång och onda spiraler

Sjunkande priser på slutprodukterna och stigande pris på insatsvaror, däribland virkesråvara, innebär att skogsindustrin hamnar i det som McKinsey liknar vid en kniptång mellan ökade priser på insatsvaror och sjunkande priser på egna produkter.

För att bibehålla konkurrenskraften krävs det, enligt McKinsey, därför produktivitetsförbättringar i både industrin och skogsbruket som uppväger den sammanlagda effekten av prisminskningen på slutprodukter och prisökningen på insatsvaror. McKinsey målar upp ett scenario där kostnaderna för ett företag ökar mer än andra företags och produktivitetsokningarna inte håller samma takt som andras. Om dessutom investeringarna för att sänka kostnader och förbättra kvalitet uteblir är företaget – eller industrin – på väg mot tappad konkurrenskraft och på sikt även utslagning. I konsultrapporten beskrivs hur en sådan utveckling i östra Kanada har lett till att stora produktionsvolymerna har lagts ned, däribland 1,8 miljoner ton tidningspappersproduktion. Detta motsvarar drygt 70 % av Sveriges totala produktion av tidningspapper år 2005.

McKinsey framhåller dock att det ännu saknas klara tecken på att investeringarna i den svenska skogsindustrin har minskat under de senaste åren. För sågverk och övrig trämekanisk industri har investeringarna länge legat runt två miljarder kronor per år. För pappers- och massaindustrin har investeringsnivåerna fluktuerat kraftigt, starkt kopplat till lönsamheten i industrin. På senare tid har visserligen investeringstrenden varit uppåtgående, men McKinsey pekar på att flera stora aktörer ser över sin produktionsstruktur i Norden.²³

McKinsey poängterar att de investeringar som är av intresse i dessa sammanhang inte nödvändigtvis är de som ökar produktionsvolymen. Snarare handlar det om sådana som förbättrar kvalitet, kostnadsposition och därmed även konkurrenskraften. Saknas intresse för att modernisera och utveckla skogsnäringen, både i skogsbruket och i industrin riskerar Sverige, enligt McKinsey, i värsta fall att följa samma väg som östra Kanada, dvs. in i en ond

²³ McKinsey konstaterar att Stora Enso har uttalat att man för närvarande inte har för avsikt att investera i ny kapacitet i Norden, efter företagets stora investering i Kvarnsveden (Borlänge). Bolaget har också sålt en del kapacitet (bl.a. finpappersbruket i Grycksbo) och påbörjat leveranser av pappersmassa till nordiska bruk (Uleåborg) från sitt nya massabruk Veracel i Brasilien. Rottneros meddelade i slutet av augusti 2006 att man har planer på att lägga ned massafabriken i Utansjö utanför Härnösand och flytta verksamheten utomlands. Även andra nordiska bolag, bl.a. UPM och Norske Skog, ser över sin produktionsstruktur i Norden och har börjat lägga ned bruk och sågverk.

spiral av ökande kostnader, försämrad konkurrenskraft, minskad investeringsvilja, osv.

6.5 Virkesförsörjningen och industrins framtid

För att undvika att hamna i de onda spiraler som har beskrivits ovan finns mängder av åtgärder som skogsindustriföretagen kan vidta. Koncentration, renodling, förädling, horisontell samverkan, vertikal integration, förbättrad produktivitet, produkt- och systemutveckling, förstärkt FoU, bättre kund- och marknadsanpassning är alla exempel på sådana åtgärder. I detta betänkande fokuseras emellertid på råvarusidan, dvs. det som händer i skogsbruket, och vilken roll skogspolitiken bör spela i det sammanhanget. I den återstående delen av detta kapitel kommer skogsbrukets roll som producent av råvara till den svenska skogsindustrin därför att belysas närmare.

6.5.1 Skogspolitiken och skogsindustrins råvaruförsörjning

När det gäller industrins råvaruförsörjning är det, enligt McKinseys rapport, nödvändigt att skogspolitiken mer aktivt än tidigare arbetar med följande tre områden:

- Öka möjligheterna till uttag av fiber ur den svenska skogen, både genom att bättre utnyttja dagens fiberpotential och genom att öka skogens tillväxttakt. Möjligheterna att förändra arealstrukturen för att tillåta större arealer med industriellt tillgänglig fiber bör också undersökas.
- Verka för en ökad produktivitet i kedjan skog-industri. Viktiga åtgärdsområden är förbättrad produktivitet inom drivning samt att virkeslogistikens produktivitet kan förbättras.
- Verka för en ökad helhetssyn på växelverkan mellan alla industriella användare av skogsbruket. Detta gäller både de nuvarande stora industriella användningsområdena (massa-, pappers- och sågverksindustri) och framtida användare, speciellt den nu framväxande biobränsleindustrin.

6.5.2 Produktivitetens utvecklingen och skogsbrukskostnaderna

Produktiviteten i skogsbruket har tiofaldigats under de senaste 50 åren. Företrädesvis har detta varit en konsekvens av en betydande skogsteknisk utveckling. Under de senaste åren har emellertid utvecklingen avstannat.

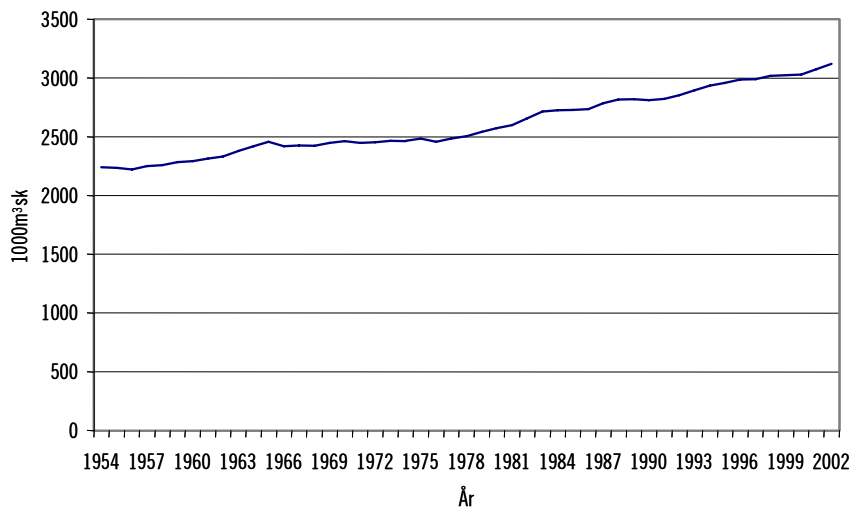
McKinsey pekar i sin rapport på att ett flertal faktorer väntas påverka skogsbrukskostnaderna negativt framöver:

- Det väntas inga tydliga nya tekniksprång som kan ta över efter den produktivetsrevolution som engreppsskördaren innebar. Visserligen sker en ständig teknikutveckling men den genomförs ofta av små företag som inte har ekonomiska resurser att testa och marknadsföra sina produkter. I takt med att de större skogsteknikföretagen blivit än mer internationella har deras intresse av att utveckla produkter för den typ av skogsbruk som bedrivs i Sverige (kortvirkesmetoden) minskat.
- En gradvis försämrade skogsvård med sämre röjning leder till minskande genomsnittsdiametrar på träden och därmed lägre effektivitet och högre kostnader för förstagallringar.
- Krav på en ökande naturvårdshänsyn leder till begränsningar i avverkningsmaskinernas utnyttjande.

6.5.3 Virkesbalansens utveckling

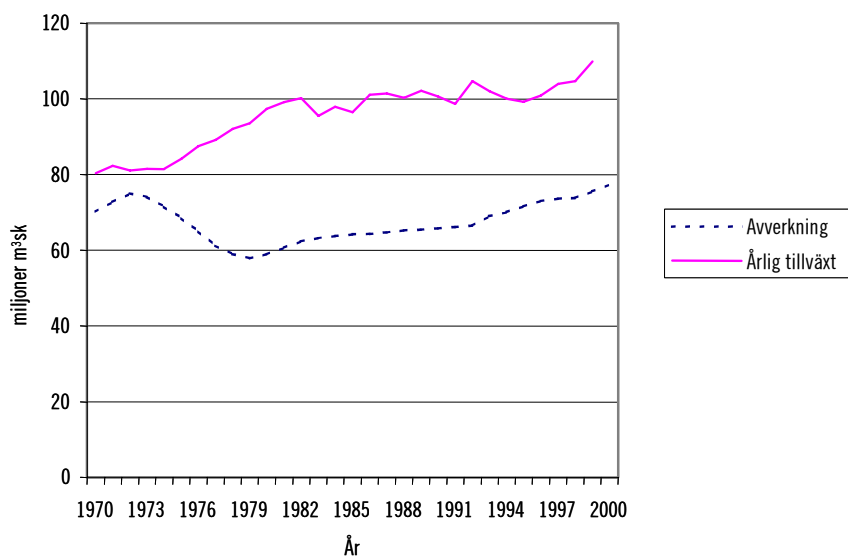
Begreppet virkesbalans syftar på skillnaden mellan långsiktig avverkningsnivå och industrins efterfrågan på virke. Ur ett industriellt virkesbalansperspektiv kan den svenska skogen därmed ses som ett råvarulager. Detta lager består av ungefär tre miljarder m³sk och det tillväxer med drygt 100 miljoner m³sk/år. Av denna tillväxt avverkas mellan 70 och 90 miljoner m³sk/år. Då avverkningen under de senaste åren har varit lägre än tillväxten så har det skett en viss uppbyggnad av virkesförrådet. Utvecklingen över tid illustreras i figurerna 6.2 och 6.3.

Figur 6.2 Virkesförrådets utveckling 1954–2002



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006.

Figur 6.3 Averkning och tillväxt 1970–2000



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006.

Den svenska skogspolitiken syftar bl.a. till att upprätthålla en långsiktigt hållbar produktion av virkesråvara och skogsindustrins behov av virke har länge varit en viktig faktor vid utformningen av skogspolitiken. De politiska åtgärderna i detta avseende var mest påtagliga i början av 1980-talet då riksdagen bl.a. lagstiftade om avverkningskyldighet.²⁴ Numera präglas skogspolitiken emellertid av att i större utsträckning än tidigare tillgodose fler intressen än virkesproduktion.

Vad som är en långsiktigt hållbar produktion eller avverkningsnivå råder det emellertid olika uppfattningar om. Klart är dock att delar av det svenska skogskapitalets tillväxt är oåtkomligt för skogsindustriella ändamål. Skogar skyddas på olika sätt eller är ekonomiskt oförsvarbara att avverka. Delar av tillväxten avgår dessutom naturligt, dvs. träden dör. Därutöver hämmas tillväxten bl.a. av skador som åsamkas av klövvilt, stormar, svampar m.m. Frågan är då om tillväxten, och därmed i viss mån även avverkningspotentialen, är tillräcklig för att möta den svenska skogsindustrins efterfrågan på sikt? Eller annorlunda uttryckt; kommer det att finnas så pass mycket virke att virkespriserna hamnar på en sådan nivå att skogsindustrin kan vidmakthålla sin konkurrenskraft samtidigt som det är möjligt att bedriva ett ekonomiskt långsiktigt hållbart skogsbruk inom ramen för nuvarande skogspolitik?

6.5.4 Skogsstyrelsens bedömning av den långsiktiga avverkningsnivån

I den utvärdering av skogspolitiken som Skogsstyrelsen gjorde i början av 2000-talet (SUS 2001) slogs det fast att om skogsägarna under lång tid framöver agerar som under 1990-talet är avverkningsmöjligheterna i framtiden avsevärt större än dagens. I det scenario man betecknade ”90-talets skogsbruk” bedömdes den potentiella bruttoavverkningen vara cirka 81 miljoner m³sk/år under 2000-talets första decennium. För åren 2000–2100 skattades den till i genomsnitt 92 miljoner m³sk/år. Skogsstyrelsen noterade att i jämförelse med en avverkning år 2000 på cirka 70 miljoner m³sk kan detta tyckas vara betryggande för virkesförsörjningen.

²⁴ Ekelund, Hans och Hamilton, Gustaf, *Skogspolitisk historia*, Skogsstyrelsens rapport 8A, 2001.

Hösten 2004 presenterade Skogsstyrelsen en uppdaterad virkesbalansberäkning. I denna analys vägdes industrins och energisektorns behov, utrikeshandel och konsekvenser av miljömålen mot den svenska skogens utveckling enligt konsekvensanalysen SKA03. Som grund för beräkningarna konstaterades bl.a. att det rådde ett nytt läge på virkesmarknaden. Skogsindustrins virkesanvändning hade ökat liksom efterfrågan på trädbränsle. Samtidigt hade virkesimporten och tillgången på returfiber minskat. Vidare konstaterade Skogsstyrelsen att den hållbara avverkningsnivån hade sjunkit som en följd av att nya naturvårdsavsättningar hade minskat den areal som var tillgänglig för avverkning. Sammantaget var Skogsstyrelsens bedömning att den svenska råvaran inte skulle räcka för skogsindustrins expansion.

Risk för virkesbrist?

Skogsstyrelsen konstaterade också att risken för virkesbrist var störst i norra Sverige medan det fortfarande fanns marginaler mellan uttag och tillväxt i Södra Sverige. Detta överskott bestod emellertid till stor del av löv- och tallvirke, vilka inte efterfrågas i första hand. Myndigheten såg även en risk för brist på granvirke i hela landet.²⁵

Enligt Skogsstyrelsen var orsakerna till risken för en negativ virkesbalans, förutom den ökade efterfrågan på virke och den ökande skogsavverkningen, att importen, främst från Baltikum och Ryssland hade minskat. Det ansågs inte heller finnas möjlighet att samla in mer returfiber. Därtill ansåg Skogsstyrelsen att beslutade mål om miljöavsättningar bör ligga fast.

Sammantaget ansåg Skogsstyrelsen därför att en ökad avverkning krävde en intensifierad skogsproduktion.

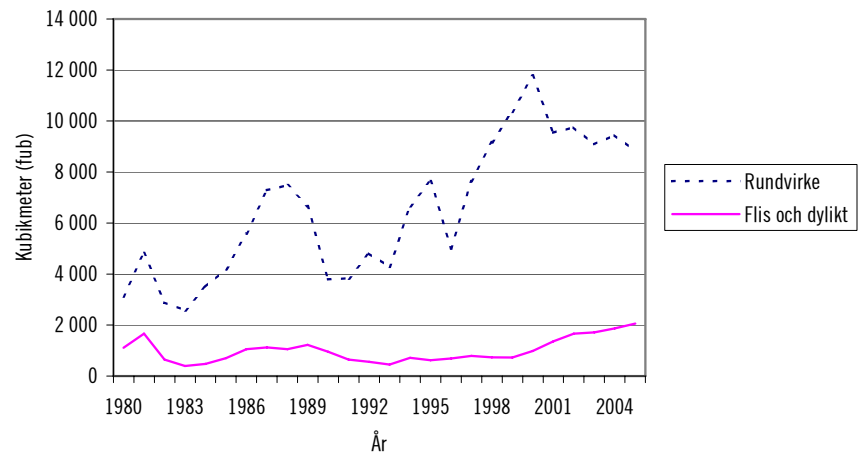
Skogsstyrelsen hade för avsikt att genomföra nya nationella virkesbalansberäkningar under år 2005. Dessa fick dock skjutas på framtiden på grund av konsekvenserna av stormen Gudrun och det arbete som uppföljningen av stormen innebar för myndigheten. Enligt uppgift från Skogsstyrelsens analysenhet är de preliminära planerna att till december 2006 göra nya virkesbalansberäkningar. Förhoppningen är också att under 2007 inleda arbete med s.k. skogliga konsekvensanalyser. Detta arbete beräknas bli klart under år 2008.

²⁵ Märk att beräkningarna gjordes innan stormen i januari 2005.

6.5.5 Virkesimportens roll

Dagens öppna marknader och utvecklad logistik gör dock att virkesbalansfrågorna blir gemensamma för många länder. Virke är en global handelsvara och begreppet svensk virkesbalans är därmed i någon mån oegentligt. Inte minst importen av virke från området runt Östersjön spelar en viktig roll i den ”svenska virkesbalansen”. Redan i slutet av 1970-talet bidrog virkesimporten till att underlätta industrins virkesförsörjning.²⁶

Figur 6.4 Import av rundvirke och flis 1980–2004



Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006.

Sveriges skogsindustri importerar i dag cirka 12 miljoner m³fub vilket motsvarar ungefär 15 % av det totala fiberbehovet.²⁷ Flera faktorer har dock bidragit till att importmöjligheterna har minskat. Bland dessa märks bl.a. att

²⁶ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken*, Meddelande 1 2002.

²⁷ McKinsey & Company, juni 2006.

- den lokala efterfrågan i exportländerna ökar,
- avverkningsnivåerna i Baltikum är nära den årliga tillväxten och
- spotvolymerna i Baltikum minskar.

Trots det ökande behovet av fiber har därför importen hållit sig i stort sett konstant sedan år 2000, och från Baltikum till och med minskat. Detta kan jämföras med 1990-talet då importen ökade med i snitt 14 % per år.

Importen till Sverige har hitintills främst skett från Baltikum både i form av barr- och lövved. Nyttjandet av den betydande virkespotential som finns i Ryssland och Vitryssland begränsas bl.a. av dåligt utvecklade transportsystem. Höga och stigande priser för det ryska rundvirket begränsar också handeln. En annan faktor som påverkar virkeshandeln med stater från det forna östblocket är att acceptansen för rundvirkesexport i allmänhet är låg i dessa länder. Grundinställningen är att utnyttja råmaterialet till fullo och att endast exportera produkter med högsta möjliga arbetskraftsinnehåll.²⁸

Handeln med virkesråvara i Östersjöområdet innebär dock inte enbart att skogsnationer som Sverige och Finland importerar virke från Baltikum och Ryssland. Betydande kapital har på senare år investerats i skogsindustriella anläggningar i flera av länderna kring Östersjön. Ökad kapacitet i länderna kring Östersjön gör att konkurrensen om den baltiska råvaran ökar.

McKinseys sammantagna bedömning är dock att import från Sveriges närområde inte är en lösning att hoppas på för att dämpa en prisökning på fiber till de svenska skogsindustriföretagen.

6.5.6 Bioenergianvändningen och virkesbalansen

I detta betänkandes nästa kapitel beskrivs bioenergiproducenternas tilltagande efterfrågan på biomassa från skogen. Ännu har dessa anspråk inte haft någon större inverkan på virkesbalansen då denna efterfrågan i huvudsak har kunnat tillgodoses med andra sortiment än de som skogsindustrin efterfrågar (företrädesvis avverkningsrester). Lokalt finns dock tecken på att fjärrvärmeverk har börjat konkurrera om massaved. På sikt kan således efterfrågan från bioenergiesektorn leda till ett utbudsunderskott i virkesbalansen. Samtidigt är det också viktigt att komma ihåg att Skogsindustrin är

²⁸ Future Forum on Forests, *Newsletter 1/2004* (www.metsaforumi.fi).

en stor producent av bioenergi och att det finns ytterligare potential för industrin att utveckla detta område.

6.5.7 Stormen Gudrun och industrins virkesförsörjning

Huvuddelen av de ovan refererade bedömningarna av virkesbalansens utveckling etc. gjordes före januari 2005 då södra Sverige drabbades av stormen Gudrun. Totalt fällde Gudrun cirka 70 miljoner m³sk vilket motsvarar ungefär 8 % av virkesvolymen i Götaland och cirka 3 % av arealen. Under åren 2005–2008 kommer cirka 45 miljoner m³sk att avverkas i södra Sverige samtidigt som tillväxten i området blir cirka 110 miljoner m³sk. Stormens påverkan på virkesförrådet kommer därmed att vara borta efter ungefär fyra år och tillväxten sänks bara obetydligt. Avverkningsmöjligheterna minskar sannolikt med max 1 miljon m³sk/år under åren 2009–2015. I ett nationellt perspektiv kan det konstateras att den möjliga avverkningen de kommande tjugo åren minskar med ungefär 2 %. I Kronobergs län blir minskningen dock närmare 12 %. I vissa kommuner (exempelvis den hårt drabbade Ljungby kommun) kan minskningen uppgå till så mycket som 20 %.²⁹

Trots de begränsade effekterna på virkesbalansen nationellt påverkas råvarupriserna av det plötsliga ökade utbudet av virke och därmed även förutsättningarna för både vidareförädlingsindustrin och skogsbruket.³⁰ Lägre råvarupriser vägs dock delvis upp av högre lagrings- och transportkostnader.

På längre sikt väntas en långsiktig regional bristsituation uppkomma. Timmerpriserna förväntas då stiga rejält, vilket främst drabbar de betalningssvagaste i nästa led, dvs. de små sågverken. Utslagning av små sågverk i regionen kan bli konsekvensen. Även snickerier kan drabbas. Pappersproducenterna förväntas klara sig bättre eftersom de delvis kan förlita sig på returfiber. Regionalt kan det finnas pappers- och massabruk som drabbas av neddragningar på grund av svårigheter med råvaruförsörjningen.

²⁹ Sandgren, Mats, Södra Skog, *anförande vid Virkesforum 2005*.

³⁰ Baudin, Anders, professor i skogsnäringens marknadsvetenskap, *Betraktelse över stormfällningens konsekvenser*, www.vxu.se.

6.6 Returfiberns roll³¹

Andelen returfiberbaserad produktion av papper och kartong i Sverige är förhållandevis låg mätt med internationella mått. Konsumtionen av returfiber i Sverige ökar dock. Sedan cirka 1990 ökar konsumtionen snabbare än insamlingen vilket medför att även importen av returfiber till Sverige har ökat.

Även priserna på returfiber har ökat under det senaste decenniet. Detta är delvis drivet av stor efterfrågan i Kina och att marginalkostnaden för insamling ökar. En ökad tillgång på returfiber i bland annat England, Tyskland och Frankrike kan göra att prisökningarna begränsas.

Sammantaget kan denna utveckling vara till fördel för Sverige med dess höga andel färskfiberbaserad produktion. När priserna på returfiber ökar, stiger även priserna på returfiberbaserad pappersproduktion. Detta ger även utrymme för tillverkare av färskfiberbaserade papper att höja priserna. En viktig fråga i det här sammanhanget är om återvunnet papper bör få brännas i energisyfte, vilket är något som EU utreder. Tillåts förbränning försvårar detta för tillverkare av returfiberbaserat papper.

6.7 Åtgärder för att förstärka virkesbalansen

Skogspolitiken var under 1970- och 1980-talen i mångt och mycket inriktad mot att säkerställa industrins virkesförsörjning på kort och lång sikt. Skogspolitiska beslut med denna inriktning innefattade bl.a. avverkningsskyldighet, röjningsplikt, obligatoriska skogsbruksplaner, hushållningsbestämmelser m.m. Skogspolitikens starkare inriktning på miljöfrågor under 1990-talet i kombination med en mindre uttalad oro för framtida virkesförsörjningsproblem har bidragit till att diskussionen om möjligheterna att öka virkesproduktionen i den svenska skogen har varit relativt återhållsam.

³¹ Bygger på uppgifter från McKinsey & Company.

6.7.1 Ökad virkesproduktion

Debatten kring produktionsfrågorna har fått förnyad intensitet under de senaste åren. Detta beror inte minst på den ovan beskrivna tilltagande konkurrensen om råvaran och den svenska skogsindustrins utmaningar på den globala arenan.

I anslutning till att Skogsstyrelsen hösten 2004 presenterade de senaste nationsomfattande virkesbalansberäkningarna utvecklades en debatt mellan Skogsstyrelsen och representanter från Skogsindustrierna om huruvida den svenska skogen räcker för industrins behov. Skogsstyrelsen menade, i motsats till Skogsindustrierna, att dåvarande avverkningstakt innebär att taket för en hållbar avverkning i den svenska skogen håller på att nås. Som en del i Skogsindustriernas argumentation framhölls möjligheten att intensifiera skogsproduktionen och därigenom förstärka den svenska virkesbalansen.³²

I regeringsförklaringen 2004 bjöd statsministern in till branschsamtal inom ett antal näringslivssektorer. En av dessa var skogs- och träindustrin. I december 2005 presenterades sedan strategiprogrammet Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige. Ett område som berördes under dessa samtal var industrins råvaruförsörjning. Denna fråga bedömdes vara en nyckelfråga för den framtida utvecklingen av skogs- och träindustrin och det ansågs därför vara strategiskt viktigt med åtgärder för ökad skogstillväxt.³³ Även den av statsministern ledda Kommissionen mot oljeberoende har på senare tid lyft fram behovet av ökad virkesproduktion.³⁴

McKinsey menar i sin rapport att när det gäller skogsindustrins konkurrenskraft är det viktigt att skogspolitiken verkar för att öka möjligheterna till fiberuttag ur den svenska skogen, både genom att bättre utnyttja dagens fiberpotential och genom att öka skogens tillväxttakt. Möjligheterna att förändra arealstrukturen för att tillåta större arealer med industriellt tillgänglig fiber bör också undersökas.

Frågan om hur en ökad virkesproduktion skulle kunna uppnås behandlas närmare i detta betänkandes kapitel 8.

³² Skogsindustrierna, *Skogen räcker – beskrivning av möjligheterna till ökad avverkning i Sverige*, oktober 2004.

³³ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – En del av Innovativa Sverige*, december 2005.

³⁴ Kommissionen mot oljeberoende, *På väg mot ett oljefritt Sverige*, juni 2006.

6.8 Något om den finska skogssektorns framtidssyn

I Finland finns ett nationellt skogsprogram som har arbetats fram i samverkan mellan olika skogliga intressenter. Programmet löper t.o.m. 2010. Ett av målen i det finska skogsprogrammet är att bevara konkurrenskraftiga verksamhetsförutsättningar för skogsindustrin och att industrins användning av inhemskt virkesråvara årligen ökar med 5–10 miljoner kubikmeter fram till år 2010. Skogsprogrammet syftar också till att fördubbla exportvärdet av finska trävaruprodukter före år 2010.

Som en del i genomförandet av det finska skogsprogrammet har ett särskilt framtidsforum (*Future Forum on Forests i Finland, FFF*) etablerats. Detta multisektoriella och multidisciplinära forum syftar bl.a. till att identifiera och analysera förändringar i skogssektorns omvärld under de kommande 10–20 åren. FFF:s verksamhet inleddes i april 2003 och avslutas i mars 2008.

En grundläggande slutsats efter FFF:s första fas var att skogspolitiken mer bör betona virkesförsörjningsfrågor.³⁵ Den försvagade finska virkesbalansen ansågs vara ett hot mot såväl den finska skogssektorn som mot hela landets ekonomi. De mest effektiva medlen för att öka tillgången på virke i Finland ansågs vara olika typer av subventioner, skattelättnader och rådgivning riktad direkt till skogsägarna. Det betonades särskilt att rådgivningen bör riktas mot skogsägare boende i städer och andra tätorter. Vidare framfördes önskemål om avregleringar av det finska skogsbruket.

Våren 2006 genomfördes en analys av förändringar i omvärldsfaktorer som skulle kunna påverka den finska skogssektorn.³⁶ Flera aktörer hade bl.a. fått ange vilka faktorer de trodde skulle påverka den finska skogssektorn framgent. De starkaste tecknen på viktiga förändringsfaktorer ansågs enhälligt ha att göra med den tilltagande användningen av virkesråvara för energiproduktion och behovet av att gå från bulkproduktion till mer högförädlade produkter. Färre tecken på förändringar återfanns när det gällde annat nyttjande av skog som exempelvis turism, energi och miljötjänster.

I juni 2006 presenterades en rapport om den finska pappersindustrins kommande utmaningar. I rapporten listas flera åtgärder som anses nödvändiga för att den finska pappersindustrins konkurrenskraft ska kunna bibehållas. Bland sådana åtgärder märks bl.a. ökad kompetens med kopplingar till marknadsaktiviteter,

³⁵ *Future Forum on Forests, Newsletter 4/2005* (www.metsafoorumi.fi).

³⁶ *Future Forum on Forests, Newsletter 2/2006* (www.metsafoorumi.fi).

bibehållande av ett konkurrenskraftigt elpris och vikten av att utsläppshandel inte leder till att industriråvara används för energiproduktion. Vidare framhålls transportinfrastrukturens betydelse, att industrins virkesförsörjning måste bli bättre och att hinder i världshandeln måste undanröjas.

Hösten 2006 genomför FFF en undersökning om nya sätt att använda skogar och om nya produkter baserade på virkesråvara.

7 Skog, energi och klimat

7.1 Direktiven

I Skogsutredningens direktiv betonas det att skogsbruk kännetecknas av långa tidsperspektiv. Detta motiverar att framtida klimatförändringar och klimatpolitikens påverkan på svenskt skogsbruk ska beaktas i utredningsarbetet. Vidare ska de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran belysas. Enligt direktiven ska utredaren beakta såväl rapporten Mer trä i byggandet¹ som resultatet av det uppdrag om användningen av bioenergi i Sverige som Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) rapporterade till regeringen sommaren 2004. Även forskning om klimatförändringarnas betydelse för skogsnäringen ska beaktas.

7.2 Disposition

I detta kapitel ges inledningsvis en orienterande beskrivning av den klimatproblematik som en ökad koncentration av s.k. växthusgaser i atmosfären ger upphov till. Den globala uppvärmning som denna förändring av atmosfärens sammansättning förväntas resultera i kommer i sin tur att påverka de svenska skogarna och bruket av dessa. Denna påverkan beskrivs översiktligt.

För att bemästra klimatförändringarna och deras negativa effekter har det vidtagits flera åtgärder på både internationell nivå och i Sverige. Olika klimatpolitiska styrmedel beskrivs liksom deras effekter på den svenska skogssektorn. En sådan effekt som berörs närmare är den ökade användningen av biobränslen. Denna ökning skärper konkurrensen om virkesråvaran vilket i sin tur påverkar råvarupriserna. Förändrade priser kan få konsekvenser för skogsbruket och skogsindustrins lönsamhet respektive konkurrensförmåga. I kapitlet berörs dessa konsekvenser.

¹ Ds. 2004:1.

Skogsindustriella produkter och den bioenergin som produceras ur skogsråvara kan sägas ha två funktioner när det gäller att komma till rätta med klimatproblemen. För det första handlar det om att koldioxidneutrala biobränslen från skogen ersätter fossila bränslen. För det andra att koldioxid binds i trä- och pappersprodukter. När trä ersätter material som stål, aluminium och betong minskar också koldioxidutsläppen ungefär lika mycket som om man hade eldat träet och ersatt olja.

Den svenska skogen och brukandet av denna påverkar emellertid också sammansättningen av växthusgasbalansen i atmosfären. Ett växande kolförråd i den svenska skogen och skogsmarken kan binda koldioxid, dvs. fungera som en s.k. kolsänka. Samtidigt kan olika åtgärder i skogen leda till ökade utsläpp av växthusgaser. Frågan om skogens roll som s.k. kolsänka och som källa för utsläpp av växthusgaser behandlas därför också i kapitlet. Vidare beskrivs den forskning som bedrivs kring frågor om klimatets utveckling och skogens roll i de sammanhangen.

7.3 Vad händer med klimatet?

Under 1900-talet har jordens medeltemperatur ökat på ett sätt som avviker från naturliga svängningar under de senaste seklerna. Huvudförklaringen till detta är människans utsläpp av gaser som ger upphov till den s.k. växthuseffekten. Utsläppsnivån av den mest betydelsefulla växthusgasen, koldioxid, har fortsatt att öka under det gångna decenniet.²

Förbränningen av fossila bränslen bidrar mest till utsläppen av växthusgaser. Omfattningen på användningen av sådana bränslen är därför avgörande för hur klimatet utvecklas.

Det s.k. SWECLIM-projektet har undersökt hur förhöjda växthushushalter i atmosfären påverkar det svenska klimatet.³ Sammanfattningsvis är följande att vänta:

- Det blir varmare i hela landet.
- Nederbörden ökar i hela landet, mest under höst och vinter.

² Skogsstyrelsen, Klimatpolicy för Skogsvårdsorganisationen (SVO), Cirkulär 2003:D2, 2003-11-20.

³ Det svenska regionala klimatmodelleringsprogrammet, SWECLIM (Swedish Regional Climate Modelling Programme) startade 1997 och upphörde 2003-07-01. SWECLIM var ett forskningsnätverk som arbetade för att öka kunskaperna och medvetenheten om klimatförändringar på 50–100 års sikt (www.smhi.se/sweclim).

- I södra Sverige ökar vattenunderskottet under sommaren; i centrala och norra Sverige ökar avrinningen, främst under höst och vinter.
- Snötäckets utbredning vintertid minskar.
- Risken för stormvindar ändras inte eller ökar.

7.4 Klimatförändringarnas effekter på den svenska skogen och skogsbruket

7.4.1 Effekterna svåra att förutspå

År 2004 presenterade Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) en studie om klimatförändringar och hur de kan väntas påverka skogen och skogsbruket i Sverige.⁴

En sammanfattande slutsats var att klimatförändringarnas effekter i skogen och för skogsbruket inte är helt lätta att förutspå. Förbättrade tillväxtförutsättningar ställs mot klimat- och väderberoende skador som utvecklas via komplexa förlopp över flera år. Samtidigt pekade man på ett stort kunskapsunderskott när det gäller effekterna av väntade klimatförändringar. Några mer sannolika effekter kunde dock förutspås. Dessa redovisas i följande avsnitt.

7.4.2 Ökad tillväxt men fler väderberoende skador

För den svenska skogen och skogsbruket blir den troliga följderna att skogstillväxten i huvudsak påverkas i positiv riktning. Ett mildare klimat ger längre växtsäsong och ökar tillgängligheten av kväve vilket i sin tur gynnar produktionen. Även en högre koldioxidhalt i luften tros kunna inverka positivt på skogstillväxten. Samtidigt kan virkeskvaliteten påverkas negativt av snabbare tillväxt. Temperaturökningen innebär dessutom att tillväxten startar tidigare på våren vilket kan öka risken för frostsador vid plötsliga temperaturfall. Riskerna för sommartorka i södra Sverige väntas öka och skogstillväxten kan som en följd av detta hämmas p.g.a. vattenbrist. KSLA:s bedömning var att nettoproduktionen för gran respektive tall ökar med mellan 0 och 50 % beroende på växtplats och

⁴ Kungliga Skogs- och Lantbruksakademiens tidskrift, *Climate change and forestry in Sweden – a literature review*, Årg. 143, nr 18, 2004.

beståndsålder och att andra trädarter sannolikt reagerar på liknande sätt.

Varmare och torrare väder ökar risken för bränder. Blötare förhållanden i de norra delarna av landet kan öka arealen med höga grundvattennivåer.

Konsekvenserna av en eventuell ökning av stormfrekvensen och att stormarna blir kraftigare kan bli mer omfattande på grund av att marken oftare är fri från tjäle. Trots stigande temperatur kan det tidvis bli mer tjäle förutsatt att snötäcket samtidigt minskar. Blötare förutsättningar i norra Sverige i kombination med mildare vintrar och därmed sämre tjälförhållanden försämrar framkomligheten på skogsvägarna. Markskadorna kan även bli större vid avverkning. Samspelet mellan temperatur, tjäle och snöförhållanden är dock komplicerat och effekterna på skogen och skogsbruket är svårbedömda.

7.4.3 Svampar, bakterier och andra skadegörare

Träd som har skadats av kyla, torka, stormar eller höga vattennivåer utgör ofta en god grund för utvecklingen av patogener som bakterier, virus och svampar. Även vissa skadeinsekter väntas få gynnsammare levnadsförutsättningar. Samtidigt kan nya skadegörare finna goda livsbetingelser i Sverige och invandra söderifrån. Sannolikt balanseras detta dock något av att andra skadegörare finner de nya klimatbetingelserna mindre tilltalande och att skadegörarnas fiender också gynnas av förändrade förutsättningar.

När det gäller större skadegörare i skogen visade studier som redovisades i KSLA:s litteraturgenomgång att om temperaturen ökar kraftigt kan rådjur, kron- och dovvilt expandera norrut i landet samtidigt som älgstammen förväntas minska i sydligaste Sverige. Klövviltstammarnas numerär förväntas dock påverkas mer av rådande viltförvaltning samt av förekomsten av stora rovdjur än av klimatets förändringar.

7.4.4 Andra trädslag

Klimatfaktorer har stor betydelse för den geografiska fördelningen av olika trädarter. På sikt kan artsammansättningen i den svenska skogen således förändras. Det gäller bl.a. förekomsten av olika

träslag. Odling av gran i sydligaste Sverige kan exempelvis bli problematiskt. Ett mildare och fuktigare vinterklimat, som inte låter granen invintra normalt, sätter ned skogens vitalitet och öppnar för skadegörare som insekter och svampar. Granen är också känsligare för långvarig torka jämfört med andra träslag och betydligt mer utsatt för stormskador än tall och lövträd. Samtidigt bör man notera att det finns studier som visar att skogsbruksaktiviteter kommer att ha större inverkan på artsammansättningen än klimatförändringarna. Dessa faktorer kan dock även samverka på olika sätt. Ett skogsbruk som anpassas till klimatförändringarna kan exempelvis gynna andra arter än de som dominerar i dagens svenska skogsbruk. Enligt vad som framkom i KSLA:s litteraturgenomgång kan ett varmare klimat göra att fler inhemska lövträdsarter och exotiska barrträdsarter blir mer intressanta för det svenska skogsbruket. Detta skulle i sin tur kunna bidra till en större variation i arternas sammansättning än i dag.

7.4.5 Mer skog i fjällen

Stigande temperatur väntas också leda till att trädgränsen i fjällkedjan klättrar uppåt. Detta kan i sin tur innebära att det på längre sikt tillkommer betydande arealer produktiv skogsmark. Samtidigt kommer en hel del av den fjällbarrskog som i dag ej brukas att bli mer produktiv och lättföryngrad.⁵

7.4.6 Klimat- och sårbarhetsutredningen

Regeringen tillsatte i juni 2005 en särskild utredare med uppgift att kartlägga det svenska samhällets sårbarhet för globala klimatförändringar och de regionala och lokala konsekvenserna av dessa förändringar. Utredaren ska också bedöma kostnader för skador som klimatförändringarna kan ge upphov till.⁶ Den särskilde utredaren ska bl.a. föreslå åtgärder som minskar samhällets sårbarhet för både successiva klimatförändringar och enstaka extrema väderhändelser. Av särskilt intresse är bl.a. klimatförändringarnas påverkan på de areella näringarna och den biologiska mångfalden. I utredningsdirektiven konstateras det att de långsiktiga förutsätt-

⁵ I betänkandets kapitel 22 redovisas synpunkter på att denna möjliga utveckling kan påverka synen på skogsbruk i fjällnära och svårföryngrade områden.

⁶ Dir. 2005:80.

ningarna för skogsbruket och svensk skogsindustri kan förändras väsentligt till följd av klimatförändringarna. Därför behöver bl.a. bruksformerna inom skogsbruket analyseras och studeras.

I direktiven konstateras det också att Skogsstyrelsen fortlöpande analyserar på vilka sätt skogsskötsel och naturvård kan behöva anpassas till följd av framtida klimatförändringar och ökad risk för extrema väderhändelser. Samtidigt noteras det att det inte har gjorts någon sammanhållen analys av de nya behov som uppstår och kostnader som en klimatförändring kan orsaka. Utredningen ska presentera sitt slutbetänkande senast den 1 oktober 2007.

7.5 Klimatpolitikens mål

7.5.1 Miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan, Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet

Ett av Sveriges sexton miljö kvalitetsmål är Begränsad klimatpåverkan. I målet anges att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras och att andra mål för hållbar utveckling inte äventyras.

Målet bygger på Klimatkonventionen och den s.k. Kyotoöverenskommelsen vars syfte är att begränsa utsläppen av klimatstörande gaser från basåret 1990 till 2008–2012. Överenskommelsen resulterade i att EU skulle sänka sina utsläpp av växthusgaser med 8 %. Av EU tilldelades Sverige ett utrymme att öka sina utsläpp med 4 %. Sverige satte dock upp ett mer ambitiöst nationellt mål genom att riksdagen våren 2002 beslutade att Sverige ska minska sina s.k. normalårskorrigerade utsläpp med 4 %, utan att använda de möjligheter till s.k. sänkkrediter som Kyotoprotokollet medger.

I januari 2006 beslutade regeringen att överlämna en rapport om Sveriges tilldelade utsläppsmängd till Europeiska kommissionen. Beslutet innebar bl.a. att Sverige i sin redovisning valde att räkna in upptag av växthusgaser i kolsänkor i skog och skogsmark, men ej i åker- och betesmark samt ny vegetation (se vidare nedan).

7.6 Klimatpolitikens medel

7.6.1 Den svenska klimatstrategin

Som medel för att nå målen beslutade riksdagen år 2002 om en svensk klimatstrategi.⁷ Strategin innehåller ett långsiktigt och ett kortsiktigt mål för begränsad klimatpåverkan samt ett åtgärds- och handlingsprogram för Sveriges klimatpolitik fram till år 2010. Strategin innefattar bl.a. grön skatteväxling med höjd koldioxidskatt och sänkt skatt på arbete samt åtgärder inom transportsektorn bl.a. i form av skattelättnader för miljöbilar och biodrivmedel. Vidare ska informationssatsningar genomföras för att öka kunskapen om klimatförändringar. Särskilda s.k. klimatinvesteringsprogram gör det möjligt för kommuner och företag att söka bidrag för åtgärder som minskar utsläppen av växthusgaser. Utöver detta ska elproduktion från förnybara energikällor främjas genom införande av ett system med elcertifikat.

I mars 2006 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen där den bl.a. föreslog att klimatmålet enligt 2002 års klimatpolitiska beslut ska ligga fast.⁸ Vidare föreslog regeringen att det ska utvecklas sektorsvisa inriktningsmål för 2015. Regeringens överväganden om s.k. kolsänkor refereras längre fram i detta kapitel.

Flera klimat- och energipolitiska styrmedel främjar produktion och användning av biobränslen. Enligt den konsultstudie som Skogsutredningen har låtit genomföra kan framväxten av en inhemsk biobränslebaserad energiindustri komma att ställa mycket stora krav på uttagsvolymerna i den svenska skogen vilket i sin tur väntas leda till ökade priser och därmed försämrade konkurrenskraft för den övriga industrin.⁹

7.6.2 Koldioxidskatten

Det klimatpolitiska styrmedel som sannolikt har haft störst inverkan på den svenska skogsnäringen är koldioxidskatten. Koldioxidskatten infördes 1991 och betalas per kilo utsläppt koldioxid för alla bränslen utom biobränslen.¹⁰ I Sverige har koldioxid-

⁷ Prop. 2001/02:55, bet. 2001/02:MJU10.

⁸ Prop. 2005/06:172.

⁹ McKinsey & Co, *Omvärldsfaktorers påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv*, juni 2006. Studien återfinns i sin helhet i bilaga 4.

¹⁰ Grunden för detta är att nettoutsläppen av koldioxid från biobränslen i de flesta fallen ligger nära noll. Det handlar alltså egentligen inte om något undantag från koldioxid-

skatten bidragit till att framtagning och användning av biobränslen blivit allt mer kostnadseffektiv, samt till en reduktion av koldioxidutsläppen. Biobränslenas ökade konkurrenskraft för värmeproduktion har varit särskilt påtaglig. På senare tid har tillgången på anpassade bilmodeller och utbyggda distributionssystem medfört att biobaserade fordonsbränslen också har börjat kunna konkurrera.

7.6.3 Elcertifikat

I april 2003 antog riksdagen en ny lag om elcertifikat. Systemet trädde i kraft den 1 maj 2003 och syftar till att uppnå det uppställda målet för förnybar el samtidigt som teknikutveckling stimuleras och kostnaderna hålls nere.¹¹ Handel med s.k. elcertifikat bygger på idén om att möjliggöra handel med den förnybara elens miljövärde. Med elcertifikatsystemet antogs även ett nationellt mål att öka den förnybara elen med 10 TWh från år 2002 till 2010. Systemet ersatte dessutom huvuddelen av de tidigare stöden till förnybar elproduktion.

Elcertifikatsystemet utvärderades av Energimyndigheten under 2004.¹² För att förbättra systemets långsiktiga effektivitet, funktion och måluppfyllelse föreslogs sedermera ett antal förändringar i en departementspromemoria.¹³ Våren 2006 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag på ändringarna i elcertifikatsystemet med syfte att effektivisera och renodla systemet, så att dess ändamål förstärks och konsumenternas ställning förbättras. Vissa förslag om justeringar fanns även i den ekonomiska vårpropositionen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.¹⁴

beskattning för biobränslen, utan snarare om att förbränning av biobränslen inte innebär något nettoutsläpp av koldioxid.

¹¹ Prop. 2002/03:40, bet. 2002/03:NU6.

¹² Energimyndigheten, *Översyn av elcertifikatsystemet – Delrapport etapp 1 och Delrapport etapp 2*, 2004.

¹³ Ds. 2005:29.

¹⁴ Prop. 2005/06:154 och 2005/06:100, bet. 2005/06:NU17.

7.6.4 Handel med utsläppsrätter

Utöver nämnda styrmedel så deltar Sverige i EU:s system för handel med utsläppsrätter som inleddes den 1 januari 2005. Handeln ska göra det möjligt att på ett kostnadseffektivt sätt minska utsläppen av koldioxid från delar av Europas industri. Systemet gynnar biobränsleanvändning genom att en ökad användning av biobränslen i industrin möjliggör handel med ”outnyttjade” utsläppsrätter.

7.6.5 Andra styrmedel

I budgetpropositionen för år 2002 aviserades införandet av s.k. lokala klimatinvesteringsprogram (Klimp). Beslut om detta togs sedan i samband med riksdagens behandling av propositionen om Sveriges klimatstrategi.¹⁵ Hittills har Riksdagen avsatt drygt 1,2 miljarder kronor till dessa program. Ett investeringsprogram består av åtgärder som till största delen utgörs av fysiska investeringar.¹⁶

Vissa stöd för omställning från direktverkande el och oljeuppvärmning i bostadshus kan ha effekter på användningen av biobränslen. Sedan maj 2005 finns ett särskilt stöd för att främja investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i lokaler med offentlig verksamhet.¹⁷ Sedan den 1 januari 2006 finns möjlighet att söka bidrag för konverteringar från direktverkande elvärme och oljeuppvärmning, som påbörjats och slutförts under perioden den 1 januari 2006 till och med den 31 december 2010.¹⁸

7.6.6 Bidrag i Finland

I Sverige används inte bidrag som medel för att öka uttaget av energivirke. Finland har däremot stöd för uttag av skogsbränsle i form av bidrag till uttag av klenta träd i ungskog och till stubbrytning.¹⁹ Utöver att öka uttaget av energivirke är syftet med det förstnämnda bidraget också att stimulera skötseln av den yngre

¹⁵ Prop. 2001/02:55.

¹⁶ www.naturvardsverket.se

¹⁷ Sammantaget har 2 miljarder kronor avsatts för detta ändamål under perioden 2005–2007.

¹⁸ www.regeringen.se

¹⁹ Skogforsk, *Jämförelse av finskt och svenskt skogsbruk* Rapport, 2006.

skogen. Bidraget till stubbrytning motiveras även av man däri-genom vill förhindra spridning av rotröta.²⁰

7.7 Styrmedlens effekter på skogssektorn

7.7.1 Ökad konkurrens om råvaran

Forskare vid Luleå tekniska universitet har undersökt de energi- och klimatpolitiska styrmedlens effekter på skogssektorn.²¹ De konstaterade att beskattning av fossila bränslen leder till högre konsumentpriser på energi. Då biomassa är ett substitut för fossilbränslen i energisektorn kan även biomassan ges ett högre pris. För skogsägare kan det då vara attraktivt att leverera biomassa till energisektorn i stället för till massa- och sågverksindustrin. I Sverige är detta, enligt forskningsrapporten, tydligast när det gäller efterfrågan på bl.a. sågspån där träskiveindustrin upplever en stark konkurrens från kommunala fjärrvärmeverk. För sågverken har den ökande efterfrågan på deras biprodukter varit positiv med förbättrade marginaler och utvecklingsmöjligheter. Ett högre pris på olja, som en följd av exempelvis höjd koldioxidskatt gör också att priserna stiger på samtliga sortiment. Enligt forskarna skulle detta gynna skogsägarna på kort sikt.

Sammantaget var dock forskarnas bedömning att energipolitiska styrmedel som gynnar bioenergianvändning riskerar att snedvrider konkurrensförutsättningarna för skogsråvaror och för den internationellt konkurrensutsatta massa-, pappers- och träskiveindustrins slutprodukter.

Enligt de beräkningar som konsultföretaget McKinsey & Co har gjort åt Skogsutredningen (se bilaga 4) har energiindustrin i dagsläget en betalningsförmåga för massaved som är i nivå med vad pappers- och massaindustrin kan betala.²² Samma slutsats drar representanter för energi- och pappersindustrin som McKinsey har intervjuat. Bränsle- och pappersindustrins gemensamma behov av fiber skapar, enligt McKinseys studie, lokala utbudssvårigheter.

²⁰ Bidraget för avverkning av klena träd i ungskog uppgår till 7 Euro/m³f för avverkning och terrängtransport samt 4,25 Euro/m³f för flisning. Utöver detta betalas ett arealstöd för röjning av ungskog som uppgår till 100–300 Euro/ha. Stubbrytningsstödet uppgår till 0,44 Euro/m³f.

²¹ Lundmark, Robert och Söderholm, Patrik, *Brännbrett om svensk skog – En studie om råvarukonkurrensens ekonomi* (SNS förslag, 2004).

²² McKinsey & Co, *Omvärldsfaktorers påverkan på svensk skogspolitik ur ett industriellt perspektiv*, juni 2006.

Enligt konsultrapporten har bränsleindustrin ännu inte börjat använda massaved som råvara i någon större utsträckning, men alltmer samstämmiga uppgifter gör gällande att så sker lokalt.

I den rapport om användningen av bioenergi i Sverige som Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) överlämnade till regeringen sommaren 2004 drogs liknande slutsatser när det gäller energi- och klimatpolitikens inverkan på skogsbruket. Bedömningen var bl.a. att den aktuella politiken gör att biobränsleanvändningen ökar samtidigt som priserna på olika skogsråvaror förmodligen kommer att stiga. Utredningens analys ledde bl.a. fram till slutsatsen att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan kommer att driva på en strukturomvandling inom skogssektorn och att energisektorn expanderar på bekostnad av skogsindustrin.²³

7.7.2 Branschsamtalen och styrmedlens effekter

I de branschsamtal som genomfördes under hösten 2005 mellan regeringen och företrädare för skogs- och träindustrin slogs det fast att en dialog om klimatpolitikens styrmedel är viktig.²⁴ Det konstaterades att energiskatter, koldioxidskatt, elcertifikat och utsläppshandel leder till ökad betalningsförmåga för biobränslen och att konkurrensen om skogsråvaran ökar mellan biobränselsektorn och skogs- och träindustrin.

Det konstaterades också att betalningsförmågan för biobränslen för etablerade värme- och kraftvärmeverk är hög, vilket skapar förutsättningar att tillvarata mer biomassa ur skogen. Samtidigt flaggades för risken att den fiberanvändande industrin (massa-, pappers- och träskiveindustrin), påverkas negativt med avseende på tillgång till och kostnad för råvaran. Vidare slogs det fast att centrala frågor för skogs- och träindustrin och den bioenergi-användande sektorn är hur ökningen i efterfrågan på biobränsle ska kunna mötas genom ökad inhemsk produktion och utveckling av nya sortiment, som stubbar och röjningsved.

²³ Sveriges lantbruksuniversitet, fakulteten för Skogsvetenskap, *Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige*, 2004-06-30.

²⁴ Näringsdepartementet, *Skogs- och träindustrin – en del av det innovativa Sverige*, december 2005.

7.8 Biobränslen i Sverige

Som redan har framgått har de klimatpolitiska styrmedlen gynnat produktionen och användningen av biobränslen i Sverige. År 2004 förbrukades cirka 110 TWh energi från biobränslen, vilket var cirka 17 % av den totala energianvändningen för el och uppvärmning.²⁵ Biobränsleanvändningens tillväxt har under de senaste tio åren varit 2–3 % per år. Användningen av trädbränslen har ökat med cirka 5 % årligen sedan 1995.²⁶ Sammantaget har biobränsleanvändningen nästan tredubblats sedan 1970-talet.²⁷

Av den totala biobränsleanvändningen kommer cirka 45 % från massaindustrins avlutar, som huvudsakligen används för att täcka pappers- och massaindustrins eget energibehov, men som också delvis säljs till andra användare. Sverige är generellt sett en stor aktör inom den europeiska biobränsleindustrin.

7.8.1 Uppvärmning dominerar

Biobränslen används främst för uppvärmning men kan också användas för elproduktion. Huvuddelen av trädbränslet går till produktion av fjärrvärme, men den största ökningstakten finns inom elproduktion, speciellt i kombinerade kraftvärmeverk. Under den senaste tioårsperioden har fjärrvärmesektorns användning av trädbränsle, returlutar och råtalolja mer än fördubblats. Tidigare har ökningen i användning varit störst inom fjärrvärmesektorn men är nu även betydande inom övriga sektorer. Som exempel kan nämnas att ökningen av pelletsleveranserna till villor ökade med 33 % under år 2005.²⁸

Figur 7.1 illustrerar de senaste årens utveckling när det gäller användningen av trädbränsle i fjärrvärmesektorn. Noterbart i sammanhanget är också att åren 1980 och 1990 var trädbränsleanvändningen för detta ändamål 0,3 respektive 3,7 TWh. Detta kan jämföras med motsvarande siffra för år 2004 på drygt 19 TWh.²⁹

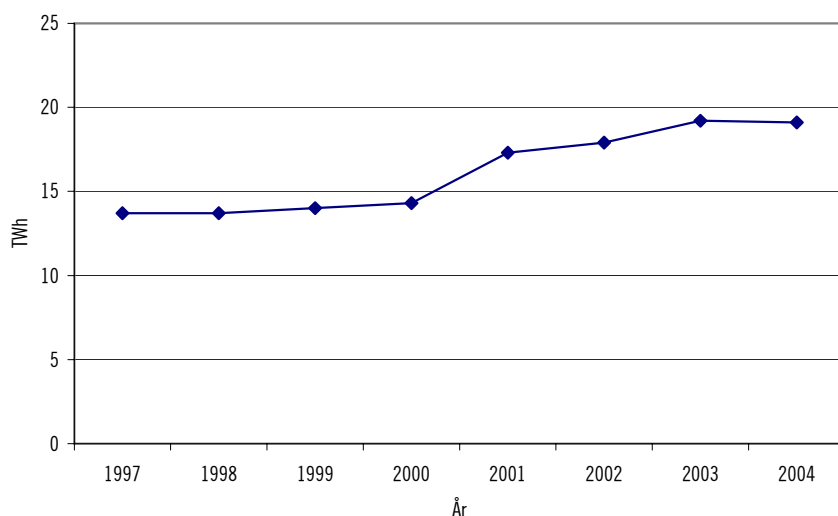
²⁵ Energimyndigheten, *Energiläget i siffror 2005*.

²⁶ Trädbränslen är trädråvara från skogen som inte genomgått någon kemisk process. Här ingår avverkningsrester, pappers- och massaindustrin resprodukter i form av spån och bark, oförädlat eller förädlat till pellets och briketter. Även returträ räknas till trädbränslen. (källa: www.svebio.se)

²⁷ Oljekommissionen anger att biobränsleanvändningen på 1970-talet var 40 TWh.

²⁸ www.pelletsindustrierna.org (pressmeddelande 2006-02-07).

²⁹ Skogsstyrelsen, *Skogsstatistisk årsbok 2006*.

Figur 7.1 Trädbränsleanvändning vid fjärrvärmeframställning 1997–2004

Källa: Skogsstatistisk årsbok 2006 (bearbetning).

7.8.2 Skogsindustrin producerar och konsumerar bioenergi

Av den energi som svensk industri använder kommer ungefär en tredjedel från biobränslen. Massa- och pappersindustrin är både den största producenten och konsumenten av detta energislag. År 2004 producerade denna industri biobränslebaserad energi som motsvarar drygt 46 TWh vilket är mer än 80 % av hela den svenska industrins biobränsleanvändning.³⁰ Drygt 90 % av nämnd energimängd förbrukas internt inom skogsindustrin.

Returlutar³¹, bark, samt tall- och beckolja är de viktigaste bioenergiformerna inom skogsindustrin. Det är också möjligt att med termiskt förgasad biomassa generera el. Inom skogsindustrin är s.k. svartlutsförgasning den metod som ligger närmast ett kommersiellt förverkligande.

I sågverken används bark och spån som bränsle. Överskottet går till fjärrvärmeanläggningar, tillverkare av förädlade biobränslen och skivindustrin. Övriga restprodukter från sågverken flisas och går till massaindustrin eller till bränslesektorn.

³⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsstatistisk årsbok 2006*.

³¹ Returlutar är en restprodukt från framställningen av kemisk massa. År 2003 svarade dessa lutar för cirka 34 TWh vilket är en tredjedel av Sveriges totala bioenergitillförsel.

7.8.3 Biodrivmedel

Etanol och biogas är de vanligaste typerna av biodrivmedel i Sverige och användningen motsvarar cirka 1,8 TWh (ca 1,6 %) av den totala bioenergianvändningen i landet).³² Flera mindre anläggningar för produktion av biodrivmedel har byggts i Sverige. En forskningsanläggning i pilotskala för cellulosebaserad etanolproduktion invigdes i Örnsköldsvik i maj 2004 och försök att tillverka alternativ till dieselolja i form av dimetyleter (DME) baserat på skogsråvara pågår för närvarande. Den svenska fiberbaserade produktionen av drivmedel är dock ännu ett litet industrisegment.

7.8.4 Skogen är den viktigaste biobränslekällan

Av de cirka 110 TWh bioenergi som används i det svenska energisystemet kommer ungefär 85 % från skogen. Som redan har nämnts handlar det främst om lutar och andra biprodukter från skogsindustrin, men också en betydelsefull del trädbränsle och inte minst i form av s.k. primärt skogsbränsle, dvs. avverkningsrester (Grenar Och Toppar; GROT) och en del gallringsved.

Åren 1999–2001 skördades GROT från i genomsnitt cirka 16 % av den föryngringsavverkade arealen. Energiutvinningen från GROT motsvarade under år 2002 mellan 6 och 8,4 TWh.³³ Uttaget i samband med gallring var litet.

7.8.5 Trädbränslen och miljön

Uttag av skogsbränsle kan dock ha negativa miljöeffekter och är anmälningspliktig enligt 14 § Skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens rekommendationer när det gäller trädbränsleuttag baseras på en miljökonsekvensbeskrivning av trädbränsleuttag och näringskompensation från 1998.³⁴ Väl planerade uttag i enlighet med Skogsstyrelsens rekommendationer begränsar dessa effekter. Planeringen

³² År 2005 förbrukade Sveriges fordonspark 200 000 m³ etanol som drivmedel, att jämföra med 5,5 miljoner m³ bensin och 4,3 miljoner m³ dieselolja. Cirka 80 % av den förbrukade etanolen i Sverige härrörde från brasiliansk sockerrörsproduktion. Numera är denna handel belagd med vissa importtullar i syfte att stimulera inomeuropeisk etanolproduktion.

³³ Skogsstyrelsens rapport 5/2006.

³⁴ Skogsstyrelsen, *Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av skogsbränsleuttag, asktillförsel och övrig näringskompensation* (Rapport 1, 1998).

bör omfatta kvarlämnande av en viss andel barr och grenar, beakta värdefulla biotoper samt inkludera återföring av förbränningsaskan någon gång under omloppstiden.

Förbränningsaskan har kalkverkan och innehåller, med undantag av kväve, många av de näringsämnen som fördes bort när trädbränslet togs ut från skogen. Askåterföring motverkar den försurningseffekt på avrinnande vatten som normalt blir följderna av ett uttag i samband med föryngringsavverkning där huvuddelen av barren följer med. Askan bidrar dock inte till humusbildningen, vilket kvarlämnade avverkningsrester gör.³⁵ Härigenom minskar kollagringen i skogsmarken, vilket är negativt ur klimatsynpunkt.

Den tillväxtnedsättning som uttag av avverkningsrester kan medföra på det nya beståndet efter föryngringsavverkning motverkas av tidigare och bättre föryngring. Uttag i gallring kan dock medföra viss tillväxtminskning. Askåterföring ökar ofta tillväxten i södra Sverige, men kan resultera i en tillfällig tillväxthämning på magrare marker i de norra delarna av landet. På vissa marker i Svealand och Norrland, framförallt i norra Sverige, där uttag har gjorts eller förväntas kan det därför även vara lämpligt att kompensationsgödsla med kväve, för att upprätthålla skogens tillväxt.³⁶

Under åren 2004–05 återfördes aska till 15–20 % så stor areal som den där skogsbränsle hade tagits ut.

7.9 Biobränslen i framtiden

7.9.1 Några bedömningar

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har på regeringens uppdrag analyserat de ekonomiska och miljömässiga förutsättningarna för en fortsatt ökad användning av biobränslen i Sverige.³⁷ I studien dras slutsatsen att den positiva trenden för användningen av biobränslen, framförallt skogsbränslen, kan väntas fortsätta även i ett längre framtida perspektiv. En fortsatt utbyggnad av fjärrvärme, till stor del baserad på trädbränslen förväntas, liksom en kraftig ökning av användningen inom andra samhällssektorer, däribland transportsektorn. Enligt en prognos från Svensk Fjärrvärme

³⁵ I fältförsök har det emellertid varit svårt att urskilja effekten av trädbränsleuttag på humusmängden efter 15–20 år (ref. Bengt Olsson, SLU, Uppsala).

³⁶ Stycket bygger på uppgifter från Skogsstyrelsens dåvarande miljöenhet.

³⁷ Sveriges lantbruksuniversitet, fakulteten för Skogsvetenskap, *Uppdrag rörande den framtida användningen av bioenergi i Sverige*, 2004-06-30.

kommer fjärrvärmeleveranserna att öka från 50 till 60 TWh under 2000-talets första decennium, varvid även biobränsleanvändningen ökar.³⁸ Enligt Skogsindustrierna ligger utbyggnadsplanerna för trädbränsleanvändning fram till 2010 för närvarande runt 12 TWh, vilket motsvarar ungefär den ökningstakt som varit de senaste tio åren.³⁹

Prognoser över en framtid där kärnkraft och fordonsdrivmedel till viss del ska ersättas av bioråvarubaserade produkter ansågs dock vara svårare att göra. De scenarier som presenteras i SLU:s studie pekar på att den fysiska tillgängliga råvarubasen i den svenska skogen inte är tillräcklig för att samtidigt försäkra ett långsiktigt uthålligt skogsbruk med höga miljöambitioner. Enligt SLU-utredningen bör en ökad produktion, markanvändning i form av odling av bioenergiråvara och intensifiering av skogsvård övervägas för framtiden.

En samhällsekonomiskt grundad slutsats i studien var att det finns en potential att använda en viss del av den svenska skogen som skogsbränsle. Denna "potential" varierar dock med marknadspriserna och man kan tänka sig fall när det är samhällsekonomiskt lönsamt att använda all skog till förbränning. Samtidigt är det omvända också tänkbart, beroende på värdet av hur skogsprodukterna används.

I det strategiprogram för skogs- och träindustrin som Näringsdepartementet har tagit fram tillsammans med skogsnäringen slås det dessutom fast att skogs- och träindustrin och skogsägarna aktivt ska arbeta för att öka produktionen av biobränsle och biobaserade drivmedel från skogsråvara, samt el från kraftvärme-processer inom de skogsindustriella anläggningarna. Enligt strategiprogrammet bör sekundäråvara och energi från skogs- och träindustrins processer så långt som möjligt utnyttjas för leveranser till fjärrvärmenäten.

7.9.2 Kommissionen mot oljeberoende

I december 2005 tillsatte regeringen en kommission mot oljeberoende med statsministern som ordförande (mer allmänt känd som Oljekommissionen). Kommissionens uppdrag var att bistå

³⁸ Prognosen förutsätter dock att det inte byggs en naturgasledning genom södra Sverige. En sådan utbyggnad bedöms leda till att betydligt mindre fjärrvärme produceras med biobränslen i framtiden.

³⁹ McKinsey & Co, juni 2006.

regeringen i arbetet med att peka ut vägar som till år 2020 påtagligt minskar Sveriges beroende av olja. En central utmaning i sammanhanget anges vara i vilken utsträckning jord- och skogsbruk kan bidra till att ersätta olja som bränsle, drivmedel och råvara.⁴⁰

Sveriges gröna guld är nyckeln

I juni 2006 presenterade Oljekommissionen sin slutrapport. I rapporten föreslås en rad långtgående åtgärder i syfte att till år 2020 kan bryta det svenska oljeberoendet och påtagligt minska användningen av oljeprodukter. En av kommissionens fem utgångspunkter var att minska Sveriges klimatpåverkan och en annan var att använda och utveckla det man kallar ”Sveriges gröna guld”, dvs. energiresurserna från skog och åker. Flera av åtgärderna har således koppling till möjligheterna att producera biobränslen och biodrivmedel på skogs- och jordbruksmark.

Mer biodrivmedel

För att minska oljeanvändningen i transportsektorn föreslår kommissionen sju samverkande åtgärder. En av dessa är att öka andelen drivmedel från jord- och skogsbruket. Som ersättning för bensin och diesel föreslår Oljekommissionen att Sverige, år 2020 producerar 12–14 TWh biodrivmedel årligen från skogs- och jordbruksmark.

Kommissionens konkreta förslag till åtgärder på detta område är bl.a. statliga bidrag till pilot- och demonstrationsanläggningar som tillverkar ”andra generationens biodrivmedel” samt stöd till utveckling av s.k. bioraffinaderier som kan producera olika drivmedel samt el och värme ur en mix av råvaror från bl.a. skogsråvara. Fortsatt stöd bör, enligt Kommissionen, även ges till utvecklingen av etanol ur skogsråvara. Även om Kommissionen inte här pekar ut några åtgärder med direkt koppling till skogsbruket betonar den vikten av att energiproduktionen i skogen sker i så stor harmoni som möjligt med det existerande skogsbruket, samt samhällets övriga allmänna mål, bl.a. biologisk mångfald, naturvård och friluftsliv i skogs- och odlingslandskapet.

⁴⁰ www.sweden.gov.se

Vidare anges fortsatt växtbiologisk forskning vara viktigt i syfte att öka biomassans potential som energiråvara. Ny kunskap inom detta område förväntas kunna effektivisera skogsträdsförädlingen.

Oljekommissionen förordar sammantaget det man betecknar en "historisk satsning på skogs- och åkerbränslen". Inriktningen är att genom bränsleersättning eliminera oljan vid uppvärmningen av bostäder och lokaler samt att i kombination med energieffektiviserande teknik, minska den totala mängden bensin och diesel i transportsektorn med 40–50 % till år 2020.

Ökad skogsproduktion

Kommissionen ser ökad skogsproduktion som ett viktigt medel för att nå de mål man har satt upp. Produktionen i skogen ska, enligt Kommissionen, ökas genom följande tre långsiktiga strategier:

1. Skogens tillväxt ökas långsiktigt med 15–20 % genom effektivare skötsel i form av röjning, gallring, förädlat plantmaterial, dikesrensning och gödsling samt genom intensivare odling av gran och löv på några procent av arealen.
2. Åker och nedlagd, ej beskogad åkermark odlas med energi-grödor och energilövträd i en omfattning av 300 000–500 000 ha.
3. Staten satsar medel för att stimulera utbildning, anläggningsstöd, teknikupphandling samt produktionsanläggningar för drivmedelstillverkning.

Noterbart är att Kommissionen förutsätter att strategierna genomförs så att målen för naturvård, friluftsliv och rekreation inte hotas.

Kommissionen konstaterar att det behövs forskning och utveckling inom en rad områden för att öka kunskapen om skogsbrukets möjligheter som producent av energiråvara. Exempel på sådana områden är enligt Kommissionen:

- Ökad produktion av skogsråvara med hållbara skötselmetoder i konventionellt skogsbruk
- Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar intensivodling av skog
- Bästa användning av olika delar av skogsråvaran; utveckling av miljöteknik för biobränslen förbättrad logistik och hantering, transporter av uttag

- Näringsbalans och försurningsrisker i samband med uttag av grot
- Fortsatt genetisk förädling av plantmaterial med möjlighet att implementera nya tekniker.

Sammanfattningsvis konstaterar Oljekommissionen att det är en grannlaga uppgift att uppskatta såväl användningen av biobränslen som vilken potential för bioenergiproduktion som på längre sikt kan finnas i den svenska jord- och skogsbruksmarken och i omhändertagandet av avfallsflöden m.m. Kommissionen konstaterar att bedömningarna skiftar beroende på vilka kriterier man sätter upp. Det svenska statistikunderlaget behöver också förbättras kraftigt. Oljekommissionen gör dock en grov skattning som visar att produktionen på femtio års sikt ”mycket väl [kan] bli dubbelt så stor som idag”.

7.9.3 Fossila drivmedel svåra att ersätta

Då huvuddelen av svensk oljeimport går till drivmedelsproduktion är det således denna sektor som kommer att få axla en stor del av ansvaret för en övergång från fossila bränslen till mer förnyelsebara energikällor. McKinsey konstaterar i sitt underlag till Skogsutredningen (se bilaga 4) att biodrivmedel är ett segment som har starka drivkrafter bakom sig. EU är intresserat av att öka användningen av drivmedelsetanol och förväntas tillåta en ökad inblandning i vanlig bensin, från dagens 5 % till 10 %.

En grov skattning som redovisas i McKinseys rapport ger dock vid handen att en övergång från olja till förnybar energi skulle ställa mycket stora krav på tillgången på fiber, närmare bestämt mer än den nuvarande årliga avverkningen av skog i hela Sverige.⁴¹ Andra beräkningar visar att för att kunna ersätta fossila drivmedel med biodrivmedel till år 2030 behövs en volym vedråvara som motsvarar ungefär hälften av den årliga tillväxten i den svenska skogen.⁴²

⁴¹ Noteras bör dock att beräkningen inte tar hänsyn till faktorer som att importen troligen skulle öka, att jordbrukets biobränsleproduktion skulle öka och att bilindustrin skulle ges incitament att arbeta fram bränslesnålare motorer.

⁴² Underlag till Skogsutredningen 2004 från BioFuelRegion (www.biofuelregion.se).

7.9.4 Framtida trädbränslepotential

Skogspolitikens tydligaste direkta koppling till bioenergifrågan handlar om utvinningen av trädbränsle och då kanske i första hand primärt skogsbränsle i form av avverkningsrester (GROT). Intresset för trädbränsle har ökat markant som en följd av de klimatpolitiska styrmedlens effekter på användningen av fossila energikällor och politiska utfästelser som den ovan refererade från Oljekommissionen.

Det är en utbredd uppfattning att det finns en potential att ta ut mer trädbränsle ur den svenska skogen. En fysisk trädbränsletillgång är dock inte, som redan har nämnts, detsamma som ett reellt tillgängligt resurs. Uppskattningar av trädbränslepotentialens storlek går därför ofta isär. Skillnader i bedömningarna beror som regel på olika antaganden av vad som är ekonomiskt, ekologiskt och tekniskt möjligt.

Antaganden avgör potentialen

I Skogsstyrelsens senaste rapport på detta tema anges att den största potentialen för att öka energiutvinningen från trädbränslen är att öka användningen av avverkningsrester, dvs. GROT. Det anges vidare att all tillgänglig trädbiomassa i form av GROT motsvarar ett energiinnehåll på 70 TWh/år. Vid en beräkning 2002 togs GROT ut motsvarande mellan 6 och 8 TWh.⁴³ Svenska bioenergiföreningen (Svebio) anser, med hänvisning till studier vid SLU, att sammanlagt hela 135 TWh trädbränsle kan tas från den svenska skogen, jämfört med dagens 50 TWh/år.⁴⁴ Då måste dock andra sortiment än GROT utnyttjas. Som jämförelse kan nämnas att Energimyndigheten har uppskattat bioenergens totala användningspotential år 2010 till 160 TWh.⁴⁵

Skogsindustrierna bedömer att det går att drygt dubbla uttaget av avverkningsrester till 15 TWh per år.⁴⁶ Genom att ta vara på andra avverknings- och gallringsrester anser Skogsindustrierna att det är möjligt att utvinna ytterligare 12 TWh bränsle ur de svenska skogarna. Sammantaget är det alltså möjligt att öka uttaget av skog-

⁴³ Skogsstyrelsen, *Överensstämmer anmält och verkligt GROT-uttag?* Rapport 2006:5.

⁴⁴ Svenska bioenergiföreningen (Svebio), *Fokus bioenergi, Trädbränslen*, faktablad nr 2 2004.

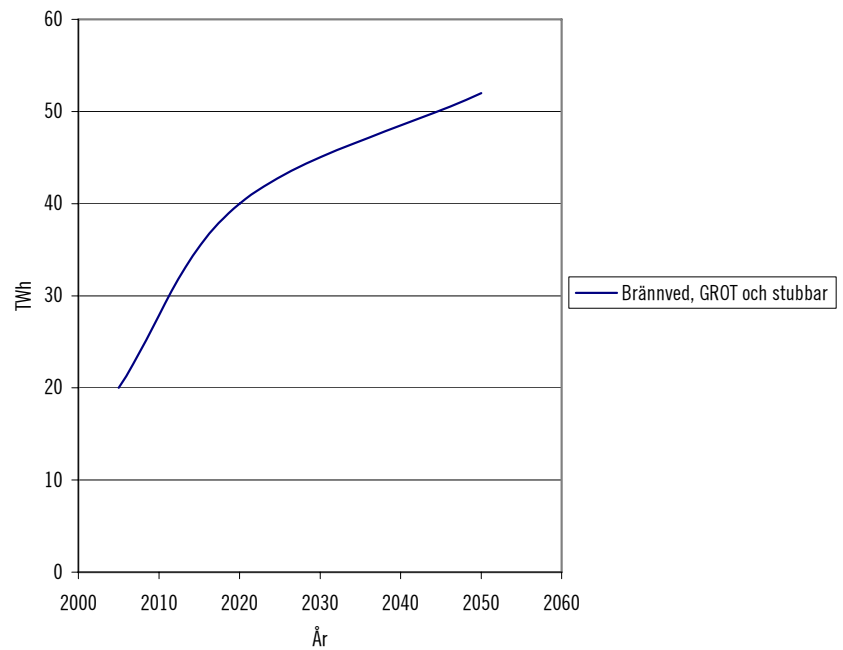
⁴⁵ Energimyndigheten anger den årliga totala svenska energianvändningen till cirka 600 TWh (www.stem.se)

⁴⁶ Skogsindustrierna, *Biobränsle från Skogen – Tillgång och efterfrågan*, 2006.

bränsle med 20 TWh per år. Skogsindustriernas beräkningar visar att det över landet som helhet borde finnas potential att öka uttaget av trädbränsle för att täcka det framtida behovet inom bränsleindustrin, åtminstone på kort sikt (upp till fem år). Enligt McKinsey skiljer sig dock möjligheterna att täcka behovet geografiskt. I norra, västra och södra Sverige tycks möjligheterna vara goda att tillgodose framtida behov, medan det bedöms bli betydligt svårare i mellersta Sverige. Vidare betonar McKinsey att det troligen är nödvändigt att använda andra sortiment än GROT för att täcka behovet längre fram än 2010. Utöver ”nya energisortiment” (se nedan) pekar man även på att det förväntade efterfrågeöverskottet i vissa delar av landet kan innebära att fjärrvärmesektorns intresse för massaved ökar och därmed även konkurrensen om en av skogsindustrins viktigaste råvaror. Konsekvenserna av detta har beskrivits närmare i kapitel 6.

Oljekommissionens bedömning av hur sortimenten brännved, grot och stubbar kan komma att utvecklas fram till år 2050 redovisas i figur 7.2.

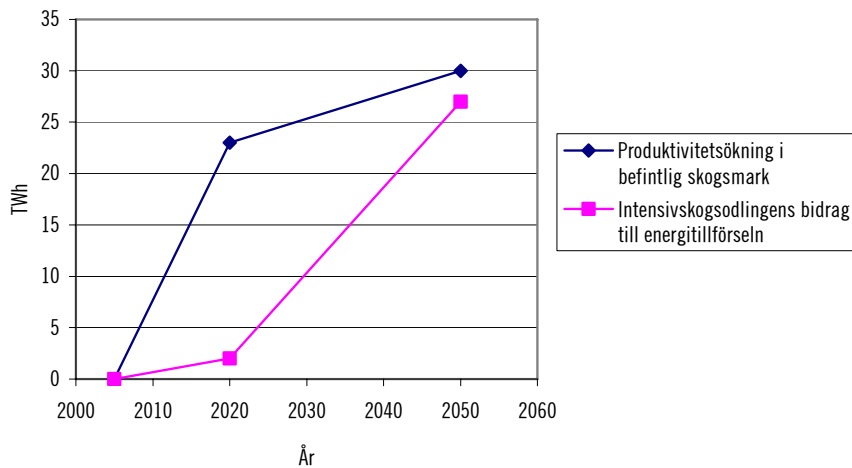
Figur 7.2 Oljekommissionens bedömning av en möjlig utveckling för bränsletillförseln från sortimenten brännved, GROT och stubbar



Källa: Oljekommissionen (bearbetning).

Oljekommissionen anser att det genom effektivare skogsbruk och förbättrad skogsvård är möjligt att öka produktionen av primärt bibränsle med cirka 30 TWh. Kommissionen hänvisar till data från SLU som visar att om 5 % av skogsmarksarealen, används för intensivodling av gran kan detta ge ett bidrag till energitillförseln på cirka 27 TWh (se figurerna 7.3 och 7.4).

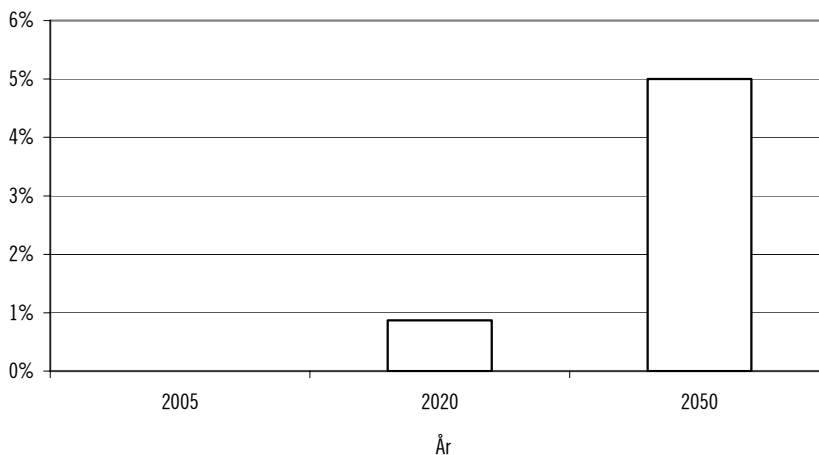
Figur 7.3 Oljekommissionens bedömning av skogsmarkens bidrag till den framtida energitillförseln



Källa: Oljekommissionen (bearbetning).

Den ökning av energitillförseln som Oljekommissionen förespeglar innebär bl.a. att andelen skogsmarksareal som intensivskogsodlas med gran utvecklas enligt figur 7.4.

Figur 7.4 Andel areal intensivskogsodling av befintlig areal skogsmark



Källa: Oljekommissionen (bearbetning).

Nya trädbränslesortiment

Då flera bedömare anser att uttag av GROT inte kommer att räcka för att täcka framtida trädbränsleefterfrågan riktas blickarna mot andra delar av trädet. Till skillnad från GROT påverkar en del av dessa sortiment virkesmängden till pappersindustrin. Bland ”nya” trädbränslekällor kan följande nämnas:

- Långa toppar – okvistade trädtoppar levereras som energiråvara. Lönsamt nära energikunder och där priset på massaved p.g.a. transportavdrag är lågt. Medför dock att mängden klen massaved minskar.
- Klena gallringar/röjningar. Teknik för utvinning finns men uttag ger i dagsläget inget netto. Minskar möjligt framtida massavedsuttag något i gallring, men sänker samtidigt kostnaderna i efterföljande gallringar.
- Stubbar. Kommersiell utvinning förekommer i Finland. Vissa försök görs av Sveaskog.
- Rötved. Ved som i dag kasseras men som skulle kunna användas som biobränsle.

Mer trädbränsle genom förändrad skogsskötsel

Traditionell skogsskötsel går i huvudsak ut på att fördela tillväxten på de tänkta huvudstammarna i syfte att erhålla en produktion som efterfrågas av massa- och pappersindustrin och sågverksindustrin. Denna typ av skötsel maximerar gagnvirkesproduktionen men inte nödvändigtvis produktionen av biomassa. För att maximera biomassaproduktionen kan det i stället handla om att eftersträva en mycket tät ungskofsfas där dagens röjningar ersätts med ett senare uttag av energibiomassa. Effekten kan bli förlängd omloppstid på de kvarstående timmer/massaträden men även en kvalitetsdaning av virket eftersom t.ex. kvistrensning kommer att ske på ett tidigt stadium.

Ökad import

En annan faktor som försvårar bedömningen av den framtida trädbränsletillgången i landet är möjligheterna till import. De senaste två åren har importvolymerna för pellets och andra processade bränslefiberprodukter ökat kraftigt medan importen av andra kvaliteter har legat stilla (se även detta betänkandes kapitel 6 om virkesförsörjning).⁴⁷ Det är troligt att handeln med biobränslen mellan länder kommer att öka ytterligare, till följd av åtagandena i Kyotoprotokollet. Andra länders tilltagande intresse för bränslebiomassa kommer dock göra att priset på tillgängliga importvolymerna troligen ökar. Fiberimport kan, enligt McKinseys bedömning, därför inte med säkerhet betraktas som en säker råvarukälla för svensk biobränsleindustri.

Bristfällig trädbränslestatistik

Skattningarna av möjligt trädbränsleuttag försvåras också av att kunskapen om den nuvarande trädbränsleanvändningen är bristfällig. Skogsstyrelsen har i en skrivelse till Skogsutredningen framfört att den statistik som finns på området är relativt osäker i ett läge där användningen av trädbränslen ökar.⁴⁸

Tillförlitligheten i trädbränslestatistiken påverkas bl.a. av att hälften av allt uttag av GROT inte anmäls i enlighet med reglerna i Skogsvårdslagen (14 §). Dessutom har det i en nyligen genomförd undersökning konstaterats att GROT inte tas ut på cirka 30 % av den anmälda arealen. En förklaring till de oanmälda GROT-uttagen kan, enligt Skogsstyrelsens rapport, vara att enskilda entreprenörer eller virkesköpare inte känner till anmälningsplikten. En annan orsak kan vara att markägaren först efter avverkningen bestämmer sig för att ta ut GROT och då inte gör någon efteranmälan.

Eftersom Skogsstyrelsen inte vet var uttagen sker får markägaren ingen information om exempelvis näringskompensation.⁴⁹

⁴⁷ McKinsey & Co, juni 2006.

⁴⁸ Skogsstyrelsen, *Skogsutredningen*, promemoria, 2005-08-23.

⁴⁹ Skogsstyrelsen, *Överensstämmer anmält och verkligt GROT-uttag?* Rapport 2006:5.

Energiskog

Energiskog odlas på jordbruksmark och omfattas därför inte av skogspolitiken. Energiskog är inte heller ett trädbränsle utan ett åkerbränsle. Trots detta kan det vara på sin plats att här beröra denna ”skogstyps” roll i bioenergisammanhang.

Energiskog och andra åkerbränslen bidrar i dag med 0,5–1 TWh till Sveriges energiförsörjning (mellan 0,4 och 0,9 % av bioenergi-användningen). Den energiskogsodling som förekommer i Sverige domineras av snabbväxande pilarter av släktet *Salix*. *Salix* odlas på ungefär 15 000 ha i södra och mellersta Sverige vilket motsvarar ungefär 75 % av den totala energiskogsodlingen i hela EU.⁵⁰ *Salix*flis eldas för att ge värme och el. I ett längre tidsperspektiv kan *salix* också bli råvara för framställning av biodrivmedel.

Odlingen av energiskog har inte utvecklats i den takt som förutspåddes av bl.a. Biobränslekommissionen i början av 1990-talet.⁵¹ Fasta biobränslen från jordbruket (bl.a. energiskog) har haft svårt att konkurrera med biobränslen från skogsbruk, skogsindustri samt importerade biobränslen generellt. En förklaring till detta är de förhållandevis höga kostnaderna för jordbrukets fasta biobränslen.⁵² Enligt en underlagsrapport till utvärderingen av styrmedel i klimatpolitiken är den största begränsningen för energiskogsodling att den kräver lång planeringshorisont.⁵³

I sammanhanget bör det också nämnas att regeringen i juli 2005 tillsatte en utredare med uppgift att analysera det svenska jordbrukets förutsättningar som producent av bioenergi.⁵⁴ Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2006.

7.10 Skogen som kolsänka och som källa för utsläpp av växthusgaser

Användning av biomassa från skogen som substitut för fossila bränslen eller andra icke förnybara produkter är bara en del av den svenska skogens roll i klimatsammanhang. Skogens roll som kolsänka eller som källa för utsläpp av växthusgaser får härvidlag inte förglömmas. En sänka får man då kolförråden ökar i biomassan

⁵⁰ Uppgift från dir. 2005:85.

⁵¹ SOU 1992:90.

⁵² Uppgift från dir. 2005:85.

⁵³ *Utvärdering av styrmedel i klimatpolitiken – Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2004.*

⁵⁴ Dir. 2005:85.

och/eller marken. En sådan ökning kan bero på skötselmetod, men också på kvävenedfall och andra miljöförändringar. Globalt skattar man att skogar ökar sitt lager med cirka 2,3 miljarder ton kol/år, vilket motsvarar mer än en tredjedel av de totala emissionerna av koldioxid från fossila bränslen.⁵⁵ Samtidigt uppgår den globala avskogningen till cirka 1,6 miljarder ton kol/år, vilket innebär att nettolagringen begränsas till 0,7 miljarder ton kol/år. I Sverige beräknades 5–10 miljoner ton kol bindas i skogen årligen under 1990-talet, vilket motsvarade 30–50 % av koldioxidutsläppen från förbränning.

En stor del av kolsänkan anses finnas i det norra halvklotets boreala och tempererade skogar. I Sverige och flera andra industriländer ökar förrådet av biomassa i skogen, vilket medför inbindning av koldioxid. Det sker också en viss lagerökning i mängden humus i skogsmarken. Inom vissa gränser är det möjligt att påverka sänkans storlek, samtidigt som det finns risken att kolförråd i exempelvis skogsbiomassa kan frigöras till atmosfären.

7.10.1 Kyotoavtalet och sänkor

Kyotoavtalet omfattar vissa rättigheter att utnyttja s.k. sänkor i skog i stället för klara hela åtagandet att minska växthusgasutsläppen genom en lägre förbrukning av fossila bränslen. Vid beräkning av storleken på minskningen av växthusgaser får förväntad förrådsökning i skogen fram till år 2010 tillgodoräknas. Sverige behöver ha en lagerökning på cirka 10–15 miljoner skogskubikmeter per år för att kunna tillgodoräkna sig hela det tilldelade sänkutrymmet.

I januari 2006 beslutade regeringen att överlämna en rapport om Sveriges tilldelade utsläppsmängd till Europeiska kommissionen. Rapporten ingår i den svenska redovisningen till Kyotoprotokollet om vårt utsläppsutrymme för åtagandeperioden 2008–2012. Beslutet innebar bl.a. att Sverige i sin redovisning valde att tillämpa artikel 3.4 i Kyotoprotokollet när det gäller upptag av växthusgaser i kolsänkor i skog och skogsmark, men ej i åker- och betesmark samt ny vegetation.

⁵⁵ Denna lagerökning är beräknad som en restpost i den globala kolbalansen (lagerökning i terrestra ekosystem (ej tropiska) = utsläpp från förbränning + skattade utsläpp från avskogning minus skattat upptag i havet minus ökning i atmosfären), vilket innebär att den är osäker (Uppgift från Hillevi Eriksson, Skogsstyrelsen).

I den proposition om nationell klimatpolitik i global samverkan som regeringen lämnade till riksdagen i mars 2006 konstaterades att det för att öka upptaget av koldioxid i, och minska avgången av andra växthusgaser från, kolsänkor krävs att strategier för markanvändningen inom de areella näringarna integreras i berörda politikområden.⁵⁶ Enligt regeringen bör detta bl.a. ske för skogsnäringen. Hänsyn bör härvid tas till andra samhällsintressen, inte minst till skogsägarnas intressen och skogsindustrins framtida behov av råvaror. Regeringen anser att det behövs ett bättre och säkrare vetenskapligt underlag rörande kolsänkor.

Regeringen ansåg också att en mer aktiv skötsel av kolsänkor, framför allt skogssänkorna, kan komma att bli betydelsefull i framtiden. Man menade att det ligger i linje med grundläggande principer för det internationella klimatarbetet att det i Kyotoprotokollet fastställda värdet för upptag av växthusgaser i skog och skogsmark i Sverige läggs till den svenska tilldelade mängden. Beslutet att räkna in skogsbrukets kolsänka innebär ett långsiktigt åtagande om ett uthålligt utnyttjande av skog och skogsmark då denna rapportering måste fortsätta även efter 2012. Beslutet ska även ses som en signal att Sverige ser ökad tillväxt i skogen som en betydelsefull åtgärd för att minska nettoutsläppen av växthusgaser.⁵⁷ Att växande skog tar upp och innehåller stora volymer kol ska däremot inte ses som ett argument för minskade avverkningar. En ökad tillväxt kan, enligt regeringen, antingen bevaras som en kolsänka i skogen, förädlas till kollagrande träprodukter eller användas som bränsle för att ersätta fossila bränslen.

7.10.2 Kolsänkor och målkonflikter

I regeringens förslag till klimatstrategi framhölls att åtgärder för att öka eller vidmakthålla kolupptaget i sänkor kan stå i konflikt med natur- och kulturmiljövärdsintressen.⁵⁸ Några remissinstanser hade berört denna problematik. Naturvårdsverket konstaterade exempelvis att en omfattande intensivodling av skog och plantering av skog på åkermark kan vara åtgärder som ökar kolsänkan, men att den samlade miljönyttan är mer tveksam. Skogsstyrelsen påpekade att många åtgärder för att öka kollagret medför återkommande

⁵⁶ Prop. 2005/06:172.

⁵⁷ LUSTRA, Årsrapport 2005.

⁵⁸ Prop. 2001/02:55.

kostnader eller uteblivna intäkter för att kolet inte ska släppas ut i atmosfären. Skogsstyrelsen anförde vidare att kostnaden för de åtgärder som minskar användningen av fossila bränslen däremot betalas direkt, varför sådana åtgärder normalt blir billigare i det långa loppet. Svenska naturskyddsföreningen ansåg att kolsänkor inte borde ligga till grund för svensk klimatpolitik då kunskapsläget ansågs vara för osäkert.

Främjande av kolsänkor kan även påverka andra viktiga samhällsintressen, såsom exempelvis skogsnäringens konkurrenskraft och utvecklingen av biobränslen. I Skogsstyrelsens klimatpolicy framhålls att åtgärder vars primära syfte är att som en engångshändelse öka kolförråden i skog kan "låsa in" virke och/eller påverka virkesutbudet negativt.⁵⁹ Detta kan i sin tur resultera i ett mindre utbud av trädbränslen. Skogsstyrelsen anser att användningen av trädbränslen på lång sikt kan minska koldioxidtillskottet till atmosfären betydligt mer än den kolsänka som kan åstadkommas med en förrådsökning. Även forskningsprogrammet LUSTRA är tydliga i sin uppfattning om att det är en betydligt effektivare klimatåtgärd att använda skogsbiomassa för att ersätta fossila bränslen, än att spara biomassan som kolsänka och i stället fortsätta att använda fossila bränslen.

7.11 Skogen och skogsbrukets påverkan på klimatet

Skogsbrukets metoder påverkar på olika sätt lagring av kol i biomassa och skogsmark samt utsläpp av sådana växthusgaser som exempelvis lustgas (dikväveoxid; N₂O).⁶⁰ Exempel på aktiviteter som kan påverka utsläppen av växthusgaser är avskogning, uppdamning, markavvattning och kvävegödsling. I detta avsnitt beskrivs några av dessa aktiviteter och klimatrelaterade effekter.

7.11.1 Dikning

Dikning medför vanligen ökad koldioxidavgång från vissa marker och i en del fall även lustgastavgång. Å andra sidan minskar metanavgången. Variationen i nettoeffekt är stor och delvis känd, men svår att skala upp. Forskningen är dyr och arbetskrävande.

⁵⁹ Skogsstyrelsen, *Klimatpolicy för Skogsvårdsorganisationen (SVO)*, Cirkulär 2003:D2, 2003-11-20.

⁶⁰ Lustgas är 296 gånger mer effektiv som växthusgas än koldioxid.

En förändring av dåvarande Naturvårdslagen år 1993 innebar att det numera sällan ges tillstånd till avvattning av skogsmark. Då bidraget till sådan dikning dessutom togs bort i samband med införandet av den nya skogspolitiken 1994, har den koldioxidavgång som dikningen orsakar reducerats. Dikesrensning och skyddsdikning kan dock bidra till ökad växthusgasavgång på vissa marker.

7.11.2 Gödsling

I Sverige begränsas skogens tillväxt ofta av tillgången på kväve. De skärpta restriktionerna kring kvävegödsling som infördes av Skogsstyrelsen 1991 minskade gödslingen vilket i sin tur ledde till en utebliven inbindning av koldioxid i marken under 1990-talet. Samtidigt minskade emellertid risken för utsläpp av lustgas från kvävebelastade områden i södra Sverige.⁶¹

Enligt resultat från forskningsprogrammet Kolbalanser (se vidare nedan) medför kvävetillförsel genom gödsling att uppbyggnaden av kol i både biomassa (genom ökad tillväxt) och i mark (genom ökad förnatillförsel och genom hämmad nedbrytning) ökar.⁶² Med skogsgödsling riskerar man dock att kväve dels läcker ut till sjöar och vattendrag, dels avgår som lustgas till atmosfären.⁶³ Motsvarande resultat har redovisats av forskningsprogrammet LUSTRA.

När skogen tillförs kväve genom gödsling kan man på sikt förvänta sig att avgången av lustgas ökar, framför allt från dikad skogsmark. Lustgasbildningen gynnas på marker där grundvattennivån är relativt hög och varierande. Ökad kvävetillförsel till skogsekosystem ökar sannolikheten för lustgasavgång.

I den senaste miljömålspropositionen aviserade regeringen att man hade för avsikt att uppdra åt Skogsstyrelsen att utreda behovet av och möjligheterna att införa ett nytt delmål om kväveupplagring och kväveläckage i skogsmark.⁶⁴ Skogsstyrelsen fick sedan detta uppdrag i regleringsbrevet för 2006. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 september 2007.

⁶¹ *Utvärdering av styrmedel i klimatpolitiken – Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2004.*

⁶² Modellstudier har indikerat att långvarig kvävetillförsel kan medföra en fördubbling av kolförrådet i markens humuslager under en skogsgeneration. Av ökningen beror 70 % på hämmad nedbrytning och resten på ökad förnaproduktion.

⁶³ LUSTRA, *Årsrapport* 2005.

⁶⁴ Prop. 2004/05:150.

7.12 Forskning kring skogens roll i klimatsammanhang

Klimatproblematiken har fått stor uppmärksamhet inom forskarvärlden under det senaste decenniet. Flera större forskningsprogram med anknytning till skog- och klimat helt eller delvis finansierats av staten bl.a. via Energimyndigheten. Några resultat från dessa program har redan refererats ovan.

Enligt Energimyndigheten är Sverige framstående när det gäller FoU kring bioenergins miljö och kretslopp, askåterföring, ekologiska och tekniska restriktioner för skogsbränslepotentialen samt miljömässiga och ekonomiska förutsättningar för energiproduktion i intensivodlad skog. Även FoU om bioenergins inverkan på biologisk mångfald förekommer. Satsningar på biobränslen görs även inom flera av EU:s program liksom på att utveckla kunskaper om rening av aska från tungmetaller och om kolbalanser i olika skogsekosystem. Nedan beskrivs kortfattat några forskningsprogram med koppling till Skogsutredningens arbete.

7.12.1 Forskningsprogrammet Kolbalanser

Under perioden juli 2000–juni 2004 drevs ett forskningsprogram med det övergripande målet att ta fram sådan kunskap om skogens kolbalanser som möjliggör att skogssektorn kan användas som ett effektivt medel för att minska koldioxidhalten i atmosfären.⁶⁵

Insatserna inriktades i första hand mot att ta fram fördjupad kunskap om kollagring, kolflöden och kolbalanser i skogsekosystem baserat på svenska ekologiska förhållanden samt med hänsyn tagen till svensk skogsskötselpraxis. Vidare var ambitionen att bygga upp en sammanhängande svensk kompetens kring skogens kolbalanser och kolsänkor som bl.a. möjliggör konsekvensanalyser av förslag som läggs fram inom ramen för det globala klimatarbetet. En annan avsikt med programmet var att ta fram underlag för ett skogsnyttjande som på ett kostnadseffektivt sätt kan minska koldioxidhalten i atmosfären. Här inkluderas bl.a. minskning genom skogsbränsleproduktion och användning av skogsprodukter.⁶⁶

⁶⁵ Programmets budget uppgick till 20 miljoner kronor och finansierades i sin helhet av Energimyndigheten.

⁶⁶ Forskningsprogrammet har inte prioriterat studier av effekterna av olika skogsskötselåtgärder, då detta är en huvudfråga för forskningen inom ett annat forskningsprogram, LÜSTRA (se nedan). De resultat som framkommit på detta område är därför främst en

Av programmets syntesrapport framgår bl.a. att det saknas bra metoder att regelbundet mäta och rapportera växthusgasbalanser för dikad skogklädd torvmark. Vidare slås det fast att den största koluppbbyggnaden i skogsekosystemet sker då primärproduktionen är som störst dvs. när träden är 30–40 år. Normalt utgör skogen dock en sänka även i ett hundraårigt bestånd.

När det gäller igenplantering av gammal åkermark med skog fann man att det då ofta sker en koluppbbyggnad i systemet, dels i den ovanjordiska biomassan, dels i markens humusskikt. På marker som tidigare har haft hög tillförsel av kvävegödsel ökar inte markens kollager så mycket efter beskogning.⁶⁷

Gödsling, dikning och klimatet

En annan slutsats var att det saknas en bra metodik för att mäta och rapportera förändringar i nettoflödet av växthusgaser från dikad skogsmark. Resultaten visar dock att dessa skogstyper utgör en betydande källa för växthusgaser till atmosfären i jämförelse med odikat tillstånd. De av dikningen orsakade ökade nettoutsläppen beräknas uppgå till cirka en tiondel av de totala utsläppen från förbränning av fossilt kol i Sverige.

Resultaten från programmet tyder också på att ökad temperatur och ökad koldioxidhalt leder till ökad kolupplagring i skogsekosystemen, så länge vattentillgången inte är begränsande. Denna slutsats står i motsats till den ofta framförda synpunkten att ökad temperatur skulle leda till att kolförråden skulle minska kraftigt vid en klimatförändring, till följd av den ökade nedbrytningshastigheten.

Träbyggnadssektorn har liten betydelse som kolsänka

I forskningsprogrammets syntesrapport slås det även fast att tillgängliga uppskattningar tyder på att ett ökat trähusbyggande i Sverige har relativt liten betydelse för Sveriges växthusgasbalans,

effekt av studier som gjorts med annat syfte (som regel för att förstå processer), men där skötselåtgärder ingått som en variabel.

⁶⁷ Som redan har nämnts har forskningen inom programmet kommit fram till att kvävetillförsel (gödsling) ökar uppbbyggnaden av kol i både biomassa (genom ökad tillväxt) och i mark (genom ökad förnatillförsel och genom hämmad nedbrytning).

men att användning av den svenska skogen bidrar till att minska koldioxidflödet internationellt.

7.12.2 Forskningsprogrammet Biobränslen och miljön

Under perioden juli 2000–december 2004 drevs ett forskningsprogram bestående av de två delprogrammen Uthållig produktion av skogsbränslen respektive Bioenergi och biologisk mångfald. Programmet finansierades i sin helhet av Energimyndigheten.⁶⁸

Uthållig produktion av skogsbränslen

Det övergripande målet för detta delprogram var att skapa underlag för långsiktigt uthållig produktion av skogsbränsle, med hänsyn taget till ekologiska, ekonomiska och tekniska möjligheter och restriktioner. Programmet omfattade skogliga/ekologiska frågor om helträdsuttag, näringskompensation inklusive askåterföring, samt nya skogsskötselsystem som kan leda till högre bränsleproduktion.

Bioenergi och biologisk mångfald

Syftet med detta program var att ta fram kunskap om hur ett praktiskt och ekonomiskt fungerande system för produktion av primära biobränslen från skogs- och jordbruksmark ska utformas för att ge minsta möjliga negativa påverkan på natur och biologisk mångfald, samtidigt som det ger största möjliga miljönytta och bästa resursanvändning i ett långsiktigt perspektiv.

⁶⁸ Programmets budget uppgick till 48 miljoner kronor, fördelad på 32 miljoner kronor för Uthållig produktion av skogsbränslen och 16 miljoner kronor för Bioenergi och biologisk mångfald. En rapport som redovisar de samlade resultaten av Energimyndighetens forskningsprogram med klimatanknytning kommer att publiceras under hösten 2006.

7.12.3 Etanolproduktion från skogsråvara - ett program för utveckling av etanol som drivmedel

Ett omfattande sjuårigt program med fokus på utveckling av etanol som drivmedel genomfördes under perioden 1998–2004.⁶⁹ Etanolprogrammet har lett till en avsevärd uppbyggnad av teknisk kunskap och kompetens för etanolprocessens alla delar och den totala processutformningen. Inom ramen för projektet har bl.a. en pilotanläggning projekterats, byggts och tagits i drift i Örnsköldsvik. Etanol framställdes för första gången i början av 2005. Enligt uppgift på Energimyndighetens hemsida ska en slutrapport som sammanfattar forskningsprogrammet komma ut under hösten 2006.⁷⁰

7.12.4 LUSTRA

Till skillnad från det ovan beskrivna forskningsprogrammet Kolbalanser har forskningsprogrammet LUSTRA haft effekterna av olika skogsskötselåtgärder som huvudfråga för forskningen.⁷¹ Syftet med LUSTRA är att föreslå strategier för hur den svenska markanvändningen kan anpassas så att nettotillförseln av växthusgaser till atmosfären minskar. Programmet är inriktat på flödet av växthusgaserna koldioxid, lustgas (dikväveoxid) och metan och på hur man genom lämplig skogsskötsel kan styra flödena.

Några resultat från LUSTRA

Det totala förrådet av kol i den svenska skogsmarken uppgår till cirka 1,9 miljarder ton vilket är nära dubbelt så mycket som det kol som är bundet i träden. Förråden av kol i marken är större i södra än i norra Sverige. En huvudorsak till denna skillnad är den högre kvävetillgången i söder. Kväve ökar inte bara trädens tillväxt och därmed tillförseln av kol till marken utan minskar också nedbrytningshastigheten för organiskt material. Därigenom går nedbryt-

⁶⁹ Programmets budget uppgick till 210 miljoner kronor och finansierades i sin helhet av Energimyndigheten.

⁷⁰ www.stem.se, 2006-08-23.

⁷¹ LUSTRA finansieras av Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, MISTRA. Akronymen LUSTRA står för Land Use Strategies for reducing greenhouse gas emissions. Programmet startade 1999 och har beviljats finansiering t.o.m. innevarande år.

ningen i norra Sverige minst lika fort som i södra Sverige trots lägre temperatur.

Lustrav har också funnit att det i landet som helhet inte sker betydande signifikanta förändringar av kolförrådet i fastmark. Däremot finns regionala förändringar. I södra Sverige innebär att klimatändringar med stigande temperaturer att kolförråden ökar i skogsekosystemen men att ökningen främst beror på ökad träd-tillväxt. Utvecklingen av kolförråden i marken påverkas, enligt Lustra, endast marginellt.

Lustra har även funnit att blöta och fuktiga marker håller stora kolförråd, ofta i form av torv. Grundvattenytans nivå styr här kolmängden i marken. Ju yttligare grundvattenyta desto mer kol. Marken i dikad skog släpper ut stora mängder växthusgaser, koldioxid och lustgas. Denna mängd motsvarar omkring 15 % av de nationella utsläppen från fossila bränslen. Om man tar hänsyn till både skogens upptag och markens avgång av växthusgaser är dikade skogsmarker dock en mindre källa för växthusgaser.

Skogsmarken som helhet (fast- och torvmark) är, enligt LUSTRA:s beräkningar en källa för växthusgaser. Klimatändringar kommer inte att ändra på detta. För att öka kolförråden i marken krävs ändrad skogsskötsel, t.ex. utökad kvävegödsling, val av snabbväxande trädslag samt en minskning av arealen dikad skogsmark. Byte från tall till gran eller björk kan, enligt bedömningar av LUSTRA öka kolförrådet i marken med 50–60 %. LUSTRA har dock visat att de åtgärder som bäst bidrar till minskade netto-utsläpp av växthusgaser från samhället är att använda skogsråvaran för att ersätta olja, betong eller produkter som för sin framställning kräver olja.

7.12.5 Satsningar på bioenergiforskning

Energimyndigheten har på regeringens uppdrag i två steg redovisat hur en fokusering av insatserna för forskning, utveckling och demonstration på energiområdet konkret bör ske.⁷² I budgetpropositionen för år 2006 föreslog regeringen sedermera en förstärkning av insatserna kring forskning, utveckling och demonstra-

⁷² Energimyndigheten, *FOKUS – Prioritering och fokusering av satsningar på forskning, utveckling och demonstration på energiområdet* (ER 29:2004) samt Energimyndigheten, *FOKUS II – Mål för forskning, utveckling, demonstration och kommersialisering inom energiområdet, kriterier för prioritering, förslag till prioriterad verksamhet samt indikatorer för att mäta målpåfyllelse*, ER 2005:38.

tion på energiområdet med 270 miljoner kronor per år under 2006 och 2007, samt med 370 miljoner kronor under 2008.⁷³

I mars 2006 överlämnade regeringen propositionen Forskning och ny teknik för framtidens energisystem till riksdagen.⁷⁴ I propositionen betonades att uthållig användning av biomassa för energiändamål är av stor betydelse för omställningen av energisystemet liksom forskning, utveckling och demonstration med inriktning mot att utnyttja Sveriges stora skogs- och jordbruksarealer för detta ändamål. Regeringen ansåg vidare att de av Energimyndigheten föreslagna visionerna och målen är en ändamålsenlig grund för att främja en uthållig bränslebaserad tillförsel och användning av energi. Bland de prioriterade insatserna kring bränsleförsörjning återfinns bl.a. verksamhet som syftar till effektiv och uthållig skogsskötsel och teknikersystem för starkt ökande produktion av bränslen från skogsmark. Inom området energiomvandling prioriteras bl.a. insatser för att öka kunskap och förståelse av energimarknader och exempelvis sambandet mellan tillgång och efterfrågan på biobränslen och dess beroende av skogsindustrin. Med hänvisning till tidigare ställningstaganden i budgetpropositionen framhöll regeringen även att förgasning av biomassa är ett område av stort intresse.

7.13 Konsekvenser av helträdsutnyttjande

I maj 2006 redovisade Naturvårdsverket en vetenskaplig rapport om de konsekvenser som helträdsutnyttjande kan ha på klimat och biologisk mångfald.⁷⁵

I rapporten dras bl.a. slutsatsen att uttag av avverkningsrester (GROT) har begränsad inverkan på kolbudgeten i det svenska produktionsskogslandskapet. Verksamheten förefaller i det närmast vara koldioxidneutral. Effekterna av uttag av stubbar på det produktiva skogslandskapets kolbudget har inte kunnat bedömas. Vidare konstateras det att skogsbränslehantering tycks ha begränsade effekter på den skogliga biologiska mångfalden jämfört med stamvedsuttag. För att uppnå miljömålen om skogens biologiska

⁷³ Av dessa medel öronmärktes 150 miljoner kronor för att främja utvecklings- och demonstrationsprojekt inom området produktion av biodrivmedel och förgasning av biomassa, svartlut eller avfall.

⁷⁴ Prop. 2005/06:127.

⁷⁵ Naturvårdsverket, *Helträdsutnyttjande – konsekvenser för klimat och biologisk mångfald* (Naturvårdsverkets rapport nr 5562, maj 2006).

mångfald bedöms insatser för att öka förekomsten av grov död ved, gamla träd samt biologiskt värdefulla skogshabitat vara av större betydelse än att avstå från att ta ut avverkningsrester.

7.14 EU:s klimat- och energipolitik

7.14.1 Grönbok om energi

EU:s gemensamma energipolitik har bl.a. som mål att främja hållbar utveckling.⁷⁶ Ett medel för att nå detta mål är att utveckla förnybar energi, från bl.a. biomassa. År 2001 antog Rådet ett direktiv i syfte att öka andelen el från förnybara energikällor på den inre marknaden.⁷⁷

I mars 2006 antog EU:s energiministrar slutsatser om en ny energipolitik för Europa. I slutsatserna anges ett antal grundläggande principer för en europeisk energipolitik däribland miljömässig hållbarhet. I anslutning till detta diskuterade energiministerrarna även Kommissionens grönbok om energi som antogs i mars 2006.⁷⁸ I grönboken sägs att en mer samordnad energipolitik bl.a. ska leda till miljömässig hållbarhet. Kommissionen pekade ut sex prioriterade områden i grönboken, däribland förnybara energikällor. I regeringens faktapromemoria om grönboken konstaterades att den omfattar åtgärder inom mycket vitt skilda politikområden. Att grönboken inte innehåller några skarpa förslag, gör det enligt regeringens faktapromemoria, dock svårt att uppskatta de eventuella åtgärdernas effekter för Sverige.⁷⁹

Grönboken är nu ute på samråd. Samrådet ligger till grund för en mer detaljerad s.k. vitbok om energipolitiken. Kommissionen har för avsikt att presentera en sådan i december 2006. En övergripande strategi ska sedan tas fram till den strategiska energiöversyn som Kommissionen ämnar presentera inför toppmötet våren 2007.

⁷⁶ Enligt gällande EG-fördrag är energi inte en gemenskapskompetens och man kan därför inte i egentlig mening tala om en gemensam energipolitik. Öppen samordning i form av den strategiska översyn av EU:s energipolitik som Kommissionen föreslår i grönboken kräver dock i sig ingen rättslig grund.

⁷⁷ www.eu-upplysningen.se

⁷⁸ KOM(2006) 105.

⁷⁹ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, *Grönbok om den europeiska energipolitiken*, Faktapromemoria 2005/06:FPM83.

7.14.2 Handlingsplan för biomassa

I december 2005 presenterade Kommissionen en handlingsplan för biomassa.⁸⁰ Handlingsplanen syftar till att fördubbla användningen av bioenergi till år 2010 eller några år därefter och innehåller bl.a. åtgärder för att främja användningen av biomassa för uppvärmning, elproduktion och transporter samt åtgärder som påverkar tillgången på biomassa. Vissa av dessa åtgärder är relaterade till skogsbruk. Bland dessa märks bl.a. en informationskampanj riktad mot jordbrukare och skogsägare om produktion för energiändamål. Vidare redovisas flera förslag när det gäller forskning och utveckling däribland behovet av forskning om drivmedel från skogsråvara. Kommissionen kommer även att överväga hur man bäst kan gynna forskningen för att optimera jordbruks- och skogsgrödor för energiändamål.

Samtliga medlemsstater såg handlingsplanen som ett betydelsefullt steg mot att öka användningen och produktion av bioenergi. Sverige ser handlingsplanen som ett viktigt steg för omställningen av energisystemet och för att minska beroendet av fossila bränslen.⁸¹ Sverige anförde att flera av åtgärderna i handlingsplanen är angelägna och för många av dem har Sverige arbetat under flera år. Samtidigt efterlyste Sverige en långsiktig strategi för hur efterfrågan på energi från biomassa ska kunna öka väsentligt och bidra till utveckling av ännu mer omfattande energiutvinning och annan användning av biomassa i effektiva system.

Härutöver noterade Sverige att biomassa från skogsbruk ska hanteras i kommissionens aktionsplan för skog samtidigt som det är inom skogsbruket den största potentialen för biomassaproduktion finns. I det svenska ställningstagandet fäste Sverige emellertid stor vikt vid att det inte finns någon gemensam skogspolitik inom EU.

Sverige är vidare positivt till de forskningsinsatser som nämns i handlingsplanen. Forskning och utveckling anges vara ett prioriterat område i syfte att utveckla mer kostnads- och energieffektiva förnybara energikällor. Det är särskilt viktigt att främja utvecklingen av andra generationens bränslen.

Handlingsplanen var föremål för debatt vid Energirådet i juni 2006.

⁸⁰ KOM(2005)628.

⁸¹ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Handlingsplan för biomassa, Faktapromemoria 2005/06:FPM59.

7.15 Den nationella träbyggnadsstrategin

I december 2002 bemyndigade regeringen statsrådet Messing att utse en särskild träbyggnadsförhandlare. Förhandlingsuppdraget resulterade i ett underlag av förberedda överenskommelser och samråd med skogsnäringen, delar av byggsektorn och andra berörda av en nationell strategi för att främja en ökad träanvändning i byggandet.⁸² Trähusbyggandets koppling till klimatfrågor tillgodoses på kort sikt i strategin genom att man med hjälp av expertis och myndigheter har för avsikt att klargöra trähusets miljöfördelar i ett livscykelperspektiv.

I oktober 2004 bemyndigade regeringen sedermera statsrådet Messing att utse en ordförande för arbetet med att samordna en träbyggnadsstrategi. Ordförandens uppgift är att leda den Nationella träbyggnadsstrategin som är en kommitté som verkar för att åtgärdsförslagen i nyss refererade utredningsrapport genomförs.⁸³ Kommitténs arbete beräknas vara slutfört senast den 31 december 2007.

⁸² Näringsdepartementet, *Mer trä i byggandet – Underlag för en nationell strategi att främja användning av trä i byggandet* (ds. 2004:1).

⁸³ *Redogörelse för arbetsläget i Nationella träbyggnadsstrategin* (2005-10-31). Den ordinarie ordföranden riksdagsledamoten Kenth Högström ersattes i maj 2005 av en tillförordnad ordförande (landshövding Lorentz Andersson).

8 Ökad virkesproduktion

8.1 Direktiven

I direktiven står bl.a. att de ökande och konkurrerande anspråken på råvaran ska belysas.

8.2 Regeringens skrivelse

I sin skrivelse om skogspolitiken ansåg regeringen att det är oroande att resultaten på produktionssidan har försämrats på viktiga punkter mellan den återväxtinventering som utfördes av Skogsstyrelsen 1999/2000 jämfört med den som gjordes 1996/98¹. Det är bl.a. brister i återbeskningsarbetet som gör att produktionsmålet inte uppfylls. Regeringen ansåg också att skogsvårdsstyrelserna aktivt bör verka för att informera jägare och markägare om viltbetningens konsekvenser för virkesproduktionen.

I samma skrivelse refererades att många av remissinstanserna ansåg att skogspolitikens mål bör ligga fast. Skogsindustrierna ansåg att det är viktigt att produktionsmålet i skogspolitiken prioriteras.

8.3 Krav på ökad virkesproduktion

Flera aktörer inom den skogliga sektorn ställer i dag krav på att skogens produktion av virke ska öka och menar att detta bör ske genom att intensifiera produktionen på den produktiva skogsmarken. Motiven till detta är bl.a. att industrins behov av virke ökar och att efterfrågan på biobränsle från skogen spås en kraftig ökning. Samtidigt ökar ambitionerna för skogens sociala roll och utrymmet för naturvård ska bibehållas eller ökas.

¹ Skr. 2003/04:39.

Även från statens sida förordas en högre virkesproduktion, bl.a. i syfte att minska Sveriges beroende av olja. I december 2005 tillsatte regeringen en kommission med uppgift att utarbeta ett övergripande program för att minska Sveriges oljeberoende. Kommissionen mot oljeberoende presenterade sin slutrapport i juni 2006.² I rapporten sägs att staten ska medverka till en storskalig produktion av nya, inhemska drivmedel från skog- och åkermark. Kommissionen gör bedömningen att skogens tillväxt kan ökas långsiktigt med 15–20 % genom effektivare skogsskötsel.

I regeringens strategiprogram Skogs- och träindustrin – en del av det Innovativa Sverige framhålls att för den framtida utvecklingen av skogs- och träindustrin är det strategiskt viktigt med åtgärder för ökad skogstillväxt och framtida avverkning.³ I strategiprogrammet hävdas att det finns en potential att öka skogens tillväxt med 20–50 % inom 50–100 år utan att ge avkall på skogens värde för människors livskvalitet och biologisk mångfald. I programmet görs bedömningen att åtgärder med effekt på lång sikt måste initieras under den närmaste tioårsperioden. Även åtgärder på kort sikt bedöms som motiverade. Flera åtgärdsförslag har i programmet identifierats inom skogsvård, skadebekämpning, föryngringar, plant- och trädslagsval.

I strategiprogrammet sägs också att samhällets ökade behov av virkesråvara motiverar flera insatser för ökad produktivitet och avverkning och att det därför är viktigt att innovationssystemet för utvecklande av ett rationellt och konkurrenskraftigt skogsbruk vidareutvecklas. Kraftsamlingen med deltagande i FTP (Forest Technology Platform) är viktig för fortsatta innovationer i skogsbruket, framhålls det i strategiprogrammet. Såväl strategiprogrammet som kommissionens rapport behandlas även i kapitel sex och sju i detta betänkande.

KSLA:s skogsskötselkommitté menar, i en debattartikel, att ”alla” prognoser tyder på att skogsindustrin kommer att fortsätta att expandera samtidigt som energisektorn expanderar kraftigt och att efterfrågan på skogens förnyelsebara produkter därför kommer att öka.⁴ För att möta denna ökade efterfrågan på virke anser kommittén att virkesproduktionen på den produktiva skogsmarken måste öka och naturvården effektiviseras.

² *På väg mot ett oljefritt Sverige*, Kommissionen mot oljeberoende, juni 2006.

³ *Skogs- och träindustrin – en del av det Innovativa Sverige*, Näringsdepartementet, 2005.

⁴ KSLA:s skogsskötselkommitté: *”Eftersatt forskning hotar virkesproduktionen och miljön i skogen”*, september 2005

I artikeln framför kommittén att det som krävs för att upprätthålla och öka virkesproduktionen, parallellt med att naturvårdsambitionerna och de sociala värdena säkerställs, är en satsning på skoglig forskning. Kommittén framhåller att det är en politisk fråga hur mycket man är beredd att satsa på forskning men också på medel att föra ut kunskapen om hur virkesproduktionen kan ökas, t.ex. i form av rådgivning och information till skogsägare.

8.4 Olika nivåer av produktionsökning

Ett möjligt sätt att resonera om produktionsökningen av virke i skogen är att tala om fyra olika nivåer:

- Öka produktionen upp till den s.k. lagnivån, dvs. upp till den nivå som skogsvårdslagen kräver i dag.
- Öka produktionen upp till den s.k. rådgivningsnivån, dvs. upp till den skogspolitiska ambitionsnivån.
- Öka produktionen ytterligare men fortfarande inom ramen för dagens lagstiftning och politik.
- Öka produktionen av virke genom åtgärder som inte ryms inom nuvarande lagstiftning eller den vedertagna avvägningen mellan de skogspolitiska målen. Det kan t.ex. handla om att bedriva skogsbruk utan generella hänsyn på vissa arealer eller att gödsla i ungskog eller mer intensivt än vad som i dag anses acceptabel enligt Skogsstyrelsens allmänna råd.

De åtgärder som beskrivs under avsnitten 8.5.1 till 8.5.8 ryms inom de tre första nivåerna ovan, dvs. att öka produktionen inom ramen för dagens lagstiftning och politik. Detta ligger i linje med utredningens direktiv, som förutsätter att skogspolitikens grunder ligger fast.

8.4.1 Virkesproduktion enligt lagnivån

I dag uppfylls inte skogsvårdslagens alla krav med avseende på virkesproduktion. Exempelvis når inte alla föryngringar upp till de krav som ställs i lagen. Om alla föryngringar uppfyllde lagens krav

skulle virkesproduktionen öka med cirka 3 % eller 3 miljoner m³sk/år från år 2050, enligt en bedömning av Skogforsk.⁵

8.4.2 Virkesproduktion i nivå med de skogspolitiska ambitionerna

För att nå det skogspolitiska produktionsmålet krävs att skogsägarna gör större insatser än vad lagen kräver, på en nivå som man i flera avseenden inte når upp till idag. Det gäller exempelvis röjning av ungskog som är eftersatt avseende såväl areal som intensitet. Eftersom det inte finns någon röjningsplikt får jämförelsen göras mot de sektorsmål som Skogsstyrelsen beslutat efter samråd med sektorn utifrån skogspolitikens inriktning. Med dagens nivåer på röjning kommer detta mål inte att uppnås. Genom att röja en större andel av ungskogen skulle den för marknaden tillgängliga virkesproduktionen kunna öka med 1–3 miljoner m³sk/år med effekt på 30–50 års sikt, enligt bedömningar från medlemmar i KSLA:s skogsskötselkommitté.

8.4.3 Produktionsökning inom ramen för nuvarande lagstiftning och politik

I strategidokumentet ”Skogs- och träindustrin – en del av det Innovativa Sverige” framhåller regeringen att råvaruförsörjningen behöver utvecklas på kort, medellång, (15 år) och lång (100 år) sikt. I strategidokumentet framhålls att insatser för ökad tillväxt, såsom bl.a. förädlat plantmaterial, gödsling och utvecklade skogsskötselmetoder, produktivitet och teknikutveckling i skogsbruket är särskilt prioriterade.

Huvuddelen av dessa är åtgärder som ryms inom ramen för nuvarande lagstiftning och skulle kunna ge en ökad virkesproduktion med 25–50 miljoner m³sk/år på 10–60 års sikt enligt KSLA:s skogsskötselkommitté. Av de ovan listade åtgärderna är gödsling, enligt KSLA, den som snabbast kan ge en ökad virkesproduktion.

⁵ Skogforsk, *Utvecklingskonferens 2004*, Redogörelse nr 1, 2004.

8.4.4 Ytterligare ökning av virkesproduktionen

Utöver de åtgärder som ryms inom ramen för nuvarande lagstiftning och politik kan man öka virkesproduktionen genom att införa nya metoder som skulle kräva ändringar i nuvarande lagstiftning eller i den vedertagna avvägningen mellan de skogspolitiska målen. Ett sätt att göra det är, enligt forskningsprogrammet Fiberskog vid SLU, att öka diversifieringen av den brukade arealen så att en viss del av skogsmarken intensivodlas (plantageskogsbruk med återkommande gödsling som startar tidigt i beståndets ålder), en viss del odlas med lika vikt på produktion och miljö (dagens skogsbruk) och en viss del odlas extensivt eller avsätts som reservat. På den mark som odlas mer intensivt skulle målet vara att uppnå en hög skogsproduktion och lönsamhet med små negativa miljöeffekter, enligt Fiberskog. Förenklat kan man säga att produktionsmålet där är överordnat miljömålet vad beträffar biologisk mångfald, kulturmiljövärden och värden för rekreation och friluftsliv.

Hur hög produktion man kan uppnå vid intensivodling av gran beror enligt Fiberskogsprogrammet på markens naturliga produktionsförutsättningar och på de intensivodlingsåtgärder man ämnar vidta. Förädlingsgraden hos det plantmaterial man använder har också stor betydelse. Den klart mest virkesproduktionshöjande intensivodlingsåtgärden är tillförsel av växtnäringsämnen (gödsling). Med gödsling kan därför produktionen av stamved i de flesta av våra barrskogar ökas betydligt. Genom en balanserad näringsgiva, så kallad näringsoptimering, kan man enligt Fiberskogsprogrammet vid intensivodling anpassa innehållet i givan till de näringsämnena som beståndet har brist på.

Flera av medlemmarna i KSLA:s skogsskötselkommitté ifrågasätter dock intensivodlingens lönsamhet. Dessutom är man tveksam till om de redovisade produktionseffekterna kan uppnås utan negativa miljöeffekter. Kommittén förordar mot den bakgrunden att man inväntar resultaten av kommande miljökonsekvensbeskrivningar innan man drar slutsatser om miljöeffekterna av denna typ av intensivodling.

8.5 Åtgärder för att öka produktionen av virke

Regeringen menar, i strategiprogrammet ”Skogs- och träindustrin - en del av det Innovativa Sverige” att det finns en potential att öka skogens tillväxt med 20–50 % inom 50–100 år utan att ge avkall på skogens värde för människors livskvalitet och biologisk mångfald.

I den rapport som Kommissionen mot oljeberoende presenterade i juni 2006 föreslås att skogens tillväxt ökas långsiktigt med 15–20 % genom effektivare skötsel i form av röjning, gallring, förädlat plantmaterial, dikesrensning och gödsling samt genom intensivare odling av gran och löv på några procent av arealen.

Kommissionen anser att forskning och utveckling behövs inom en rad områden för att möjliggöra skogsbrukets bidrag till en ökad produktion av biodrivmedel från jord och skog. Kommissionen pekar bl.a. ut följande områden för utökad forskning och utveckling:

- Ökad produktion av skogsråvara med hållbara skötselmetoder i konventionellt skogsbruk.
- Förutsättningarna för en långsiktigt hållbar intensivodling av skog.
- Bästa användning av olika delar av skogsråvaran; utveckling av miljöteknik för biobränslen, förbättrad logistik och hantering, transporter av uttag.
- Näringsbalans och försurningsrisker i samband med uttag av grot.
- Fortsatt genetisk förädling av plantmaterial med möjlighet att implementera nya tekniker.

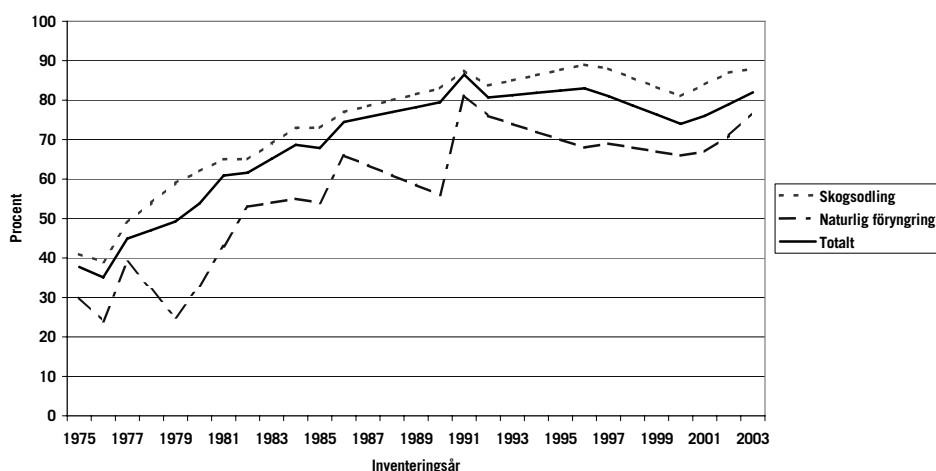
KSLA:s skogsskötselkommitté hävdar att vi i Sverige, trots avsättningar till naturvård, skulle kunna öka virkesproduktionen med cirka 25–50 % på 10–60 års sikt, beroende på vilka åtgärder som prioriteras och hur mycket skogsägarna är beredda att investera i skogsproduktionen. Ökningen skulle främst ske genom bättre och effektivare skogsskötsel och naturvård. Kommittén listar ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till denna produktionsökning. Ett antal av dem beskrivs i detta kapitel. Hur stor och hur snabb produktionsökning respektive åtgärd väntas ge är svårt att ange exakt men skattningar som bl.a. medlemmar ur KSLA:s skogsskötselkommitté har gjort för respektive åtgärd framgår nedan.

8.5.1 Bättre föryngringar

Skogsstyrelsens uppföljning av föryngringar

I juni 2006 publicerade Skogsstyrelsen resultaten av en uppföljning av återväxten av skog.⁶ Undersökningen visar att andelen föryngringar som uppfyller skogsvårdslagens minimikrav på kvalitet och sammansättning ökat, från 82 % i 2005 års mätning till 84 % i 2006 års mätning. Skogsstyrelsen anser dock att den godkända återväxten fortfarande ligger under önskvärd nivå. För att föryngringen ska uppfylla skogsvårdslagens bestämmelser så ska vissa krav på plantantal, täthet, träslag och kvalitet vara uppfyllda.

Figur 8.1 Andel av den föryngringsavverkade arealen som uppfyller SVL:s krav på antal huvudplantor och luckighet för olika föryngringsmetoder



Källa: Skogsstyrelsen.

Den totala siffran för storskogsbruket (i hela landet) är 89 % godkända föryngringar i 2006 års mätning. De privata skogsägarna har generellt en något lägre andel godkända föryngringar med 81 %.

Mätningarna visar att återväxterna har blivit bättre både där skogsägarna valt att föryngra med naturlig föryngring, dvs. genom att kvarlämnade fröträd besår marken, och där skogsägarna valt att

⁶ Skogsstyrelsen: *Skogsföryngring – resultat från Skogsstyrelsens återväxtinventering Rikspolytax, 2006.*

plantera. En stor bidragande orsak till det ökande antalet godkända föryngringar tros vara att en ökad andel av föryngringsarealen markbereds.

Plantering är den föryngringsmetod som har använts mest. Arealandelen där man använt plantering som föryngringsmetod har minskat från 65 % vid inventeringen 1999/2001 till 62 % vid inventeringen 2003/2005, enligt Skogsstyrelsens uppföljning. Föryngringsmetoden naturlig föryngring har använts på 34 % av den föryngringsavverkade arealen. Metoden används mer av privata skogsägare (39 %) än övriga (28 %). Sådd har använts på 1 % av arealen och 3 % av arealen har lämnats utan föryngringsåtgärd.

Effekter av förbättrade föryngringar

I en rapport från Skogforsk görs en beräkning av en rimlig och möjlig produktionsökning för hela landet om vissa produktionshöjande åtgärder vidtas.⁷ När det gäller föryngringar gör Skogforsk bedömningen att om alla föryngringar uppfyllde lagens krav så skulle virkesproduktionen öka med cirka 3 % eller 3 miljoner m³sk/år från år 2050. Om föryngringsarbetet förbättras ytterligare, t.ex. genom att planteringsandelen stiger från 60 % till 80 %, bedömer Skogforsk att avverkningsökningen kan fördubblas, dvs. stiga till 6 %.

Skogforsk beräknar i samma rapport effekterna av att använda plantmaterial som kommer från nyanlagda fröplantager med högre förädlingsvinst än dagens fröplantager till 8 % högre virkesproduktion från år 2050. Man har då skattat att cirka halva den teoretiska förädlingspotentialen faktiskt uppnås i fält efter att man dragit bort effekterna av bl.a. självföryngring. Förädlad material ger högre produktion till en liten merkostnad jämfört med ej förädlad plantmaterial, dvs. merinvesteringen för skogsägaren är liten per extra kubikmeter.

KSLA:s skogsskötselkommitté pekar på en potential på samma nivå som Skogforsk. Flera osäkerheter finns dock avseende bättre föryngringar, enligt KSLA. Som exempel godkänns i dag föryngringar med en relativt stor andel lövträd (vilket inte var fallet innan 1994), med en svårskattad produktionsänkning som följd. En annan osäkerhet i skattningarna är om det finns mekaniska skydd

⁷ Skogforsk, *Utvecklingskonferens 2004*, Redogörelse nr 1, 2004.

med tillräcklig effekt mot snytbagge, när de bekämpningsmedel som används mot snytbagge förbjuds år 2010.

8.5.2 Röjning

Eftersom det inte finns någon röjningsplikt går det inte att lägga fast en lagnivå för röjning. Däremot finns ett nationellt sektorsmål för röjning som dock inte kommer att uppnås om röjningen ligger kvar på dagens nivå.

Kvaliteten på virket i oröjda skogar blir låg och i en tid när skogsråvaran inte räcker fullt ut för våra inhemska behov, är röjningen än mer viktig, menar Skogsstyrelsen. Det har dessutom visat sig att röjningens kostnader ofta betalar sig redan vid första gallringen.

KSLA:s skogsskötselkommitté gör bedömningen att bättre utförd röjning skulle ge en ökad gagnvirkesproduktion på 1–3 miljoner m³sk/år och att effekten skulle slå igenom på 30–50 års sikt. Kommittén bedömer att kunskapen är tämligen god på området.

Röjning behandlas mer utförligt i kapitel 10 av detta betänkande.

8.5.3 Gödsling

Enligt Skogsstyrelsen inkluderar i begreppet skogsgödsling såväl traditionell gödsling med främst kväve, askåterföring, slamspridning som andra former av kompensations- och vitaliseringsgödsling. I samtliga fall förutsätts att åtgärden är till nytta för skogen.

På fastmark i Sverige är det normalt tillgången på upptagbart kväve som begränsar trädens tillväxt. Bl.a. mot bakgrund av detta är kvävegödsling av skog en produktionshöjande åtgärd, som normalt snabbt ger ökad tillväxt och möjliggör ökade virkesuttag. Under förutsättning att gödslingen sker på lämpligt sätt på lämplig mark ger en konventionell gödsling med 150 kg N/ha ett tillväxttillskott på i genomsnitt cirka 15 m³sk/ha under en åttaårsperiod, enligt Skogsstyrelsen.⁸

Den kvävegödslade arealen uppgick i hela landet till knappt 200 000 ha/år när det gödslades som mest under tidigt 1980-tal.

⁸ Direktiv – nya allmänna råd för kvävegödsling av skogsmark, Skogsstyrelsen, 2006.

Kvävegödsling har dock sedan början av 1990-talet haft en tämligen ringa omfattning. Under de senaste tio åren har omkring 20 000 – 25 000 ha kvävegödsplats per år, främst inom storskogsbruket i norra och mellersta Sverige. Bara små arealer (cirka 50–100 ha per år) har de senaste åren kvävegödsplats i södra Sverige, enligt Skogsstyrelsen.

Produktionseffekter av gödsling

Kvävegödsling anges av flera bedömare vara den åtgärd som ger snabbast produktionsökning. Effekten inträder efter cirka fem år. KSLA:s skogsskötselkommitté beräknar att om 100 000 ha gödglas årligen så ökar virkesproduktionen med 1,5 miljoner m³sk/ha och år. Skogforsk har gjort beräkningar som pekar på produktions-effekter i samma storleksordning.⁹

Nuvarande bestämmelser

Vilka och hur stora arealer skog som gödglas avgörs av en mängd samverkande faktorer som t.ex. ekonomiska överväganden och miljömässiga hänsyn. Gödsling av skogsmark regleras också i lagstiftningen, i första hand i skogsvårdslagen och miljöbalken.

Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet både för 30 § Skogsvårdslagen och samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder (exv. kvävegödsling). Det innebär att båda lagarna ofta är tillämpliga när det gäller kvävegödsling. Samrådsparagrafen är generellt utformad och gäller alla ”verksamheter och åtgärder” som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, men det krävs att verksamheten ska nå en viss nivå för att paragrafen ska bli tillämplig (som praxis brukar arealen 50 ha gödsling inom en brukningsenhet nämnas). Skogsvårdslagens föreskrifter däremot anger vissa preciserade skyldigheter som finns vid skötsel av all skog.

Kvävegödsling och eventuell lagring av gödselmedel betraktas av Skogsstyrelsen som miljöfarlig verksamhet. Kommuner är i detta sammanhang tillsynsmyndighet och bör därför höras.

I föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen anges att det inte är tillåtet att gödsla skogliga impediment större än 0,1 ha. Vidare

⁹ Skogforsk, *Redogörelse nr 1*, 2004.

anges att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas:

- I eller invid hänsynskrävande biotoper.
- För växt- och djurarter som enligt Naturvårdsverkets beslut den 10 maj 2000 är rödlistade. På samma sätt ska hänsyn tas till spelplatser för tjäder samt till växt- och djurarter som är ovanliga inom regionen.
- På mark och i vatten.

Gödsling ska således utföras så att skador på miljön undviks eller begränsas.

I Allmänna råd för användning av kvävegödselmedel på skogsmark, som utkom 1991, uttrycks Skogsstyrelsens dåvarande syn på användningen av kvävegödsel i skogsbruket.¹⁰ Dessa allmänna råd var inte knutna till någon bestämmelse i skogsvårdslagen. Vid utformningen av föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen 1993 valde Skogsstyrelsen att knyta råden till denna paragraf.

Syftet med de nuvarande allmänna råden var och är att de ska leda till att riskerna för oönskade effekter minimeras. Med oönskade effekter avses här:

- Försurning av vatten och mark.
- Kväveutlakning och kraftigt förhöjda halter av oorganiskt kväve i ytvatten.
- En riskabelt stor uppbyggnad av markens kväveförråd.
- Utslagning eller störning av hotad flora/fauna.

Gällande allmänna råd innehåller allmänna begränsningar beträffande tidpunkt för spridning, skyddszoner, områden inom vilka gödsling ej bör ske, marktyper som ej bör gödslas, anpassning inom oenhetliga områden samt begränsning när det gäller användning av olika gödselmedel. Det finns även begränsningar när det gäller kvävegödsling inom olika delar av landet.

I de allmänna råden ställs bl.a. sju grundkrav på bestånden för att de ska vara lämpliga att gödsla. Dessa riktlinjer är till för att minska riskerna för att oönskade effekter ska uppkomma och är aktuella även utifrån dagens kunskap, enligt Skogsstyrelsen.¹¹

Enligt ovan nämnda allmänna råd ska föreskrifterna, enligt Skogsstyrelsen, tolkas så att gödsling inte bör ske i närheten av

¹⁰ SKSFS 1991:2.

¹¹ *Direktiv – nya allmänna råd för kvävegödsling av skogsmark*, Skogsstyrelsen, 2006.

sjöar och vattendrag. Gödsling bör inte ske på bördiga marker och inte heller på lavdominerade marker. Vidare bör gödsling inte ske i Götaland med hänsyn till det atmosfäriska nedfallet.

Skogsstyrelsen beslutade i maj 2006 om ett projekt med syfte att ta fram nya allmänna råd för kvävegödsling. De nya allmänna råden är, enligt projektets direktiv, tänkta att träda i kraft inför fältsäsongen 2007. Behovet av nya råd motiveras av Skogsstyrelsen med att ny kunskap har tillkommit sedan de nu gällande råden skrevs, att det atmosfäriska nedfallet av försurande ämnen har minskat och att skogens nyttjande har intensifierats.

8.5.4 Dikning

Olika typer av dikning och regelverk för dessa

I skogliga sammanhang skiljer man på nydikning, dikesrensning, skyddsdikning och restaureringsdikning.

Markavvattning eller nydikning innebär att varaktiga diken tas upp i ett tidigare odikat område. Markavvattning får enligt 11 kap. 13 § miljöbalken inte ske utan tillstånd av länsstyrelsen. I större delen av södra Sverige upp till Bergslagen råder ett principiellt förbud mot markavvattning (14 §). Förbudet syftar till att hindra att ny mark tas i anspråk för dikning. Dispens medges om det finns särskilda skäl. Höjd skogsproduktion kan räknas till särskilda skäl i detta sammanhang. Normalt ges dispens för kompletterande åtgärder i tidigare dikade områden. Dikenas varaktighet är viktig för att skilja markavvattning från t.ex. skyddsdikning.

Dikesrensning är inte närmare definierat i författning, men används i 11 kap. miljöbalken och innebär en form av vattenverksamhet. Åtgärden innebär att gamla diken som mist sin funktion rensas. Den som inte har syftet att varaktigt förbättra förutsättningarna för virkesproduktion, utan bara vill återställa ett tidigare tillstånd, behöver bara anmäla åtgärden som skyddsdikning minst sex veckor i förväg till Skogsstyrelsen. Vid större omfattning ska åtgärden anmälas till Skogsstyrelsen för samråd. När igenväxningen av diken gått så långt att marken försumpats bortom gränsen för rensning anses ett nytt naturtillstånd ha inträtt. För att förbättra dräneringen krävs då tillstånd för markavvattning.

Skyddsdikning definieras i Skogsstyrelsens föreskrifter till 14 § skogsvårdslagen som ”sådan dikning efter avverkning som inte

kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken”. I praxis avses med begreppet, enligt Skogsstyrelsen, en grundare dikning som syftar till att tillfälligt, under föryngringsfasen, leda bort det överskottsvatten som uppstår när trädens dränerande funktion saknas. Skyddsdikning är anmälningspliktig enligt 14 § skogsvårdslagen. Anmälan ska göras minst sex veckor i förväg. Vid skyddsdikning ska hänsyn tas till natur- och kulturmiljön enligt föreskrifterna till 30 §. Mer omfattande skyddsdikning kan vara anmälningspliktig till Skogsstyrelsen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Restaureringsdikning nämns inte i någon författning. Uttrycket har börjat användas efter stormen Gudrun i januari 2005 och syftar då på återställande av diken som har förstörts av stormfällning. Det råder osäkerhet hos såväl myndigheter som markägare om när restaureringsdikning är tillåten.

Produktionseffekter av dikning

Enligt beräkningar av professor Björn Hånell vid SLU finns idag cirka 200 000 ha dikad mark med icke funktionsdugliga diken. Av dessa utgörs cirka 180 000 ha av marker som domineras av örter och ”bättre ris”, vilket indikerar näringsmässigt goda förutsättningar för skogsproduktion. Utöver dessa 200 000 ha med icke funktionsdugliga diken finns, enligt Hånell, en betydande areal skogsmark där dikena visserligen klassas som funktionsdugliga men där dikessystemet är för glest för att avvattna området effektivt. Här finns ytterligare produktionspotential som kan realiseras genom att förtäta det befintliga dikessystemet (s.k. kompletteringsdikning).¹²

Enligt bedömningar av KSLA:s skogsskötselkommitté skulle en rensning av diken ”i behovsnivå” ge en produktionseffekt på 1–3 miljoner m³sk/år på 10–60 års sikt. Kommittén bedömer dock att kunskapsläget är mindre bra när det gäller effekterna av dikesrensning. SkogForsk som gjort en utredning av detta för Holmen skog menar att det på Holmens marker skulle kunna röra sig om 2 % i produktionspotential, dvs. i samma nivå som siffran ovan.

¹² Hånell, B. 2004. *Arealer för skogsgödsling med träaska och torvaska på organogena jordar i Sverige*. Värmeforsk. Miljöriktig användning av askor 872. 35 pp.
Hånell, B. & Magnusson, T. 2005. *An evaluation of land suitability for forest fertilization with biofuel ash on organic soils in Sweden*. For. Ecol. and Manage. 209, 43-55.

8.5.5 Outnyttjad skogsmark

Enligt skogsvårdslagen är mark att anse som skogsmark om den är lämplig för virkesproduktion och inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Inom ramen för skogsvårdslagens definition finns därmed arealer med outnyttjad skogsmark. Nedlagd jordbruksmark som inte har beskogats är ett exempel på sådan outnyttjad mark. Här finns en produktionspotential, men också en konflikt när det gäller att beskoga öppen mark. I praktiken är det dessutom oklart när annan mark övergår till att vara skogsmark.

Ett annat exempel på outnyttjad skogsmark är delar av de skogliga impedimenten som med åtgärder skulle bli produktiv skogsmark. Denna potential är dock i stort sett outredd, enligt KSLA:s skogsskötselkommitté.

Omföring av annan mark till skogsmark

Skogsstyrelsen anser att jordbruksmark övergår till att vara skogsmark i det ögonblick marken läggs ned, om marken är lämplig för virkesproduktion och inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, dvs. uppfyller villkoren i 2 § första stycket SVL. Det ska inte heller föreligga sådana särskilda förhållanden som anges i 2 § andra stycket. Där framgår att mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad inte ska anses som skogsmark om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion. Enligt Skogsstyrelsens allmänna råd till 2 § bör sådan mark inte tas i anspråk för virkesproduktion om återväxt- åtgärder kan komma att skada särskilda värden för natur- eller kulturmiljövården. Detsamma bör enligt de allmänna råden gälla när jordbruksmark tillfälligt har tagits ur jordbruksproduktion i samband med att ändringar skett i ägar-, drifts- eller marknadsförhållanden.

I praktiken kan det vara svårt att fastställa tidpunkten för nedläggning. Enligt 3 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket får jordbruksmark tas ur jordbruksproduktion tidigast åtta månader efter det att anmälan om åtgärden har gjorts till länsstyrelsen, om inte länsstyrelsen medger något annat. Anmälan behövs dock inte om åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön och inte

heller när marken tas i anspråk för verksamhet vars tillåtlighet prövats i särskild ordning.

Enligt 3 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:119) om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i jordbruket ska anmälan göras skriftligen till länsstyrelsen och undertecknas av brukaren. Anmälan ska bl.a. innehålla uppgifter om avsedd markanvändning, berörd areal, trädslag som avses användas vid eventuell skogsodling och vilket år marken avses att tas ur produktion. Även en karta ska bifogas som visar den berörda marken.

Om länsstyrelsen inte har någon erinran mot den anmälda åtgärden, övergår marken, enligt Skogsstyrelsens uppfattning till skogsmark vid den tidpunkt brukaren tar marken ur produktion, dock tidigast åtta månader efter att anmälan inkom till länsstyrelsen. Om länsstyrelsen efter begäran av brukaren medger att marken tas ur produktion tidigare än inom åtta månader kan övergången till skogsmark ske redan då.

Om länsstyrelsen anser att en beskogningsåtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, kan myndigheten inom ramen för 12 kap. 6 § miljöbalken, i dialog med markägaren, försöka komma överens om anpassningar. Därutöver har länsstyrelsen möjlighet att med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken förelägga den anmälnings-skyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda åtgärden. Eftersom jordbruk är pågående markanvändning anses inte denna avsevärt försvåras av ett förbud mot skogsplantering. Markägaren har således inte rätt till ersättning från staten i ett sådant fall.

Miljödomstolen i Växjö har i en dom (Mål nr M437-05) angett följande. "Regeringsrätten har ... tagit ställning till förutsättningarna för förbud enligt 20 § naturvårdslagen mot att ta åkermark ur jordbruksproduktion genom skogsplantering och har ansett att möjligheten att förbjuda en sådan åtgärd skall användas endast i undantagsfall i särskilt skyddsvärda områden. Naturvårdslagen är numera upphävd och 20 § denna lag har ersatts med 12 kap. 6 § miljöbalken. Av miljöbalkens förarbeten¹³ framgår att naturvårdslagens bestämmelser om samråd har infogats i balken och det inte har skett någon materiell förändring i de delar som

¹³ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 380 ff.

reglerar förutsättningarna för förelägganden och förbud. Regeringsrättens avgörande har således inte förlorat sin aktualitet i och med miljöbalkens ikraftträdande.”

Miljödomstolen i Växjö har i en annan dom (Mål nr M3197-03) ansett att marken alltjämt är att anse som jordbruksmark om anmälan om att ta marken ur produktion inte gjorts till länsstyrelsen. Skogsstyrelsen delar inte denna uppfattning, eftersom det skulle innebära att mark som successivt vuxit igen, men där anmälan om nedläggning inte gjorts, ändå skulle betraktas som jordbruksmark. Detta även om marken är lämplig för virkesproduktion och inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, dvs. är skogsmark enligt 2 § första stycket 1 skogsvårdslagen. Det är angeläget att rättsläget i denna fråga klargörs, anser Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsen anser att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska göras hos Skogsstyrelsen vid beskogning av redan nedlagd jordbruksmark, om åtgärden gäller större arealer. Vid beskogning av nedlagd jordbruksmark är också Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § skogsvårdslagen om hänsyn till natur- och kulturmiljön tillämpliga.¹⁴

Areal outnyttjad skogsmark

Arealen jordbruksmark som inte längre brukas och som därför i lagens mening är att betrakta som skogsmark är svår att skatta. Det är, enligt Skogsstyrelsen, oklart hur mycket sådan mark som finns tillgänglig och som är lämplig för skogsproduktion. Enligt siffror från Skogsstyrelsen, baserade på Riksskogstaxeringens material avseende åren 2000–2002 finns det cirka 140 000 ha obeskogad jordbruksmark där brukningen upphörde för mer än tre år sedan och som därmed kan anses vara skogsmark.

Oljekommissionen redovisar i sin rapport en siffra på 400 000 ha tidigare jordbruksmark, som enligt kommissionens rapport skulle kunna användas för biobränsleproduktion¹⁵. Där framgår emellertid inte hur stor andel av denna areal som är att betrakta som skogsmark i lagens mening.

¹⁴ SKSFS 1993:2.

¹⁵ *På väg mot ett oljefritt Sverige*, Kommissionen mot oljeberoende, juni 2006.

8.5.6 Minskade viltskador

En minskad omfattning av de skador som klövvilt orsakar på skogsbestånd är en viktig del i att bibehålla och öka den framtida produktionen av virke. Viltskador behandlas i kapitel 11 i detta betänkande.

Enligt en delutredning i SKA 99¹⁶ skulle produktionseffekten av halverade viltskador bli minst 1–2 miljoner m³sk/år, eller 1–2 %, men det påpekades att den ekonomiska effekten skulle bli betydligt större då kvalitetsförlusterna förmodligen kostar betydligt mer än de rena produktionsförlusterna.

Man bör också observera de indirekta effekterna av för höga viltstammar, som att viltskador delvis styr mot trädslag som i många fall inte ger maximal produktion på ståndorten (exv. gran på tallmark), samt markägarna ibland tvekar att föryngra och röja p.g.a. ett hårt betestryck.

8.5.7 Utländska trädarter

Användning av utländska trädarter, eller främmande trädslag som det också kallas, är en åtgärd som kan bidra till ökad virkesproduktion bl.a. genom snabbare tillväxt än inhemska trädslag på vissa typer av mark.

Ett antal utländska trädarter används i det svenska skogsbruket. Contortatallen är det utländska trädslag som används i störst omfattning. Enligt Skogsindustrierna hade den, t.o.m. 2006, planterats på 600 000 ha, främst i Norrland.¹⁷ Enligt Skogsstatistisk årsbok 2006 utgör contortatall 0,4% av det totala virkesförrådet.¹⁸ Under perioden 2000–2003 planterades enligt Skogsindustrierna 2 500 ha contorta årligen. Andra utländska trädarter som används i svenskt skogsbruk är t.ex. hybridlärk, sitkagran, svartgran, douglasgran och hybridasp.

Enligt 9 § skogsvårdsförordningen får utländska trädarter bara i undantagsfall användas som skogsodlingsmaterial. Begreppet ”utländska trädarter” har inte definierats i någon författning men enligt Skogsstyrelsens praxis betraktas de trädslag som naturligt, utan människans hjälp, funnits eller finns i landet efter senaste istiden att betraktas som icke utländska trädslag.

¹⁶ SKA 99 (*Skogliga konsekvensanalyser*), Skogsstyrelsen 2000.

¹⁷ *Främmande trädslag – en naturlig del av svenskt skogsbruk*, Skogsindustrierna, 2006.

¹⁸ *Skogsstatistisk årsbok 2006*, Skogsstyrelsen, 2006.

Ett exempel på praxis är att europeisk lärk, japansk lärk och korsningen hybridlärk ses som utländska trädslag medan sibirisk lärk ses som icke utländskt sedan en forskare hittat en lärkkotte i en torvmosse, och kotten daterats till en tidpunkt efter den senaste istiden. Hybridasp, en korsning mellan svensk asp och en amerikansk asp, ses som ett icke utländskt trädslag (men kanske inte heller som ett inhemskt?).

Enligt 9 § skogsvårdsförordningen får utländska trädarter inte användas som skogsodlingsmaterial i den fjällnära skogen. Skogsstyrelsen får dock medge undantag för en begränsad användning om det behövs för något vetenskapligt, angeläget ändamål. Utanför den fjällnära skogen är användningen av utländska trädarter reglerad i Skogsstyrelsens föreskrifter. Regleringen utgörs av en anmälningsplikt för skogsägare som avser att använda skogsodlingsmaterial av utländska trädarter på en areal av minst 0,5 ha, en begränsning av var contortatall får användas, samt en fotnot till föreskrifterna. I fotnoten uttrycks Skogsstyrelsens uttolkning av 9 § första stycket skogsvårdsförordningen som innebär att utländska trädarter får användas ”endast i undantagsfall”. Denna fotnot avser endast högsta arealer för användningen av contortatall inom landet. För den enskilda brukningsenheten och för andra utländska trädarter än contortatall finns inga regler för vad som avses med ”endast i undantagsfall”.

8.5.8 Övriga produktionshöjande åtgärder

KSLA:s skogsskötselkommitté listar ytterligare ett antal möjliga åtgärder för att öka virkesproduktionen inom ramen för nuvarande lagstiftning. Dessa är bl.a.:

- Gallring. Merproduktionen räknat i kubikmeter virke bedöms inte vara så stor men gallring bidrar till en större andel gagnvirke, är flödesreglerande och styr över produktionen till de kvalitetsmässigt bättre träden.
- Byte till mest lämpligt trädslag (mest Norrland). 1–5 miljoner m³/sk/år, effekt på 50–70 års sikt. Detta innefattar allt från att undvika björk på bördig mark eller att ha för stor björkandel i föryngringar, till att ståndortsanpassa föryngringarna bättre utifrån de olika inhemska trädslagens produktionsförutsättningar.

- Nyttja olika trädslags produktionsrytm (vid exempelvis gallring). 2–4 miljoner m³sk/år, effekt på 10–30 års sikt. Det betyder exempelvis att pionjärlovträd oftare än i dag bör gallras hårt tidigt i ett bestånds omloppstid. Det ger utrymme för sekundärträdslagens (exv. gran) högre volymproduktion i den senare delen av ett bestånds växt.
- Effektivare naturvård, med bl.a. bättre samlade naturvårdsträd kan ge 2–4 miljoner m³sk/år på 60–100 års sikt. Frågor som bör utredas här är exempelvis om samma naturvårdseffekt ibland kan uppnås på lägre boniteter än på högre och om man då kan effektivisera avsättningarna utifrån detta, anser KSLA:s skogsskötselkommitté.

Övriga åtgärder som enligt KSLA:s skogsskötselkommitté sammantaget kan bidra till en ökning av virkesproduktionen med 4–10 miljoner m³sk/år på 10–30 års sikt:

- Bättre val av slutavverkningsbestånd – dvs. avverka skog som med låg tillväxtprocent innan skog med en högre tillväxt.
- Ökad användning av främmande trädslag – främst contortatall i norra Sverige.

9 Former för skogens brukande

9.1 Direktiven

I Skogsutredningens direktiv slår regeringen fast att svårigheten att bedöma de långsiktiga effekterna av bl.a. nya regler för skogs-skötsel gör att möjligheter till stor variation i formerna för brukandet bör vara norm. Det långa tidsperspektiv som gäller för växande skog ska särskilt beaktas. Dessutom står det att utredaren särskilt ska uppmärksamma såväl effekterna av tidigare skogsbruksmetoder som pågående arbete och forskning kring nya metoder för skogsbruk.

I direktiven sägs det vidare att en viktig ambition bakom avregleringen och omläggningen av skogspolitiken 1993 var att mångfalden av brukningsmetoder skulle främjas, till gagn för landskapsbild, landsbygdsutveckling och biologisk mångfald.

Enligt direktiven ska utredaren se över hur alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk tillämpas i dag, samt lämna förslag till sådana metoder och hur de kan användas för att understödja möjligheterna till samverkan mellan olika sätt att nyttja skogen.

9.2 En tillbakablick

Det skogsbrukssätt som dominerade i Sverige fram till mitten av 1900-talet var en typ av s.k. blädningsskogsbruk där de ekonomiskt mest värdefulla träden avverkades i selektiva uttag.¹ Vid mitten av 1900-talet ökade efterfrågan på skogsindustriella produkter snabbt i Europa samtidigt som efterfrågan på vedråvara för eldning och kolning minskade.

Med stöd av 1948 års skogsvårdslag inleddes en restaurering av de lågproduktiva skogar som var resultatet av tidigare skogsbruk.

¹ Ekelund H. och Hamilton G., *Skogspolitisk historia*, Rapport 8A 2001, Skogsstyrelsen 2001.

Det s.k. trakthyggesbruket ersatte på bred front blädningsskogsbruket. Trakthyggesbruk är ”ett skogsbrukssätt där skötselåtgärderna under olika utvecklingsfaser hos skogen går ut på att skapa likåldriga, större bestånd (trakt). Två huvudformer av traktuggning förekommer, genom kalavverkning och med fröträdställning.”²

De tre senaste skogsvårdslagarna har haft olika fokus. Den lag som kom 1948 innefattade ett förbud mot blädning i syfte att restaurera de lågproduktiva bestånd som blev följden av det tidigare skogsbruket. Lagen som infördes 1979 fokuserade på produktionshöjande åtgärder i ljuset av den virkesbrist som man befarade mot slutet av 1960-talet. I 1993 års lagstiftning jämfördes produktions- och miljömålen och en omfattande avreglering skedde för att främja skogsägarens brukande av sin skog med ”frihet under ansvar”.

Ett uttalat syfte med 1993 års skogspolitik var också, som tidigare nämnts, att främja variationen i brukandet i syfte att gynna skogens många värden.

9.2.1 Skogsvård och skogsskötsel under 1990-talet³

Föryngringsavverkning

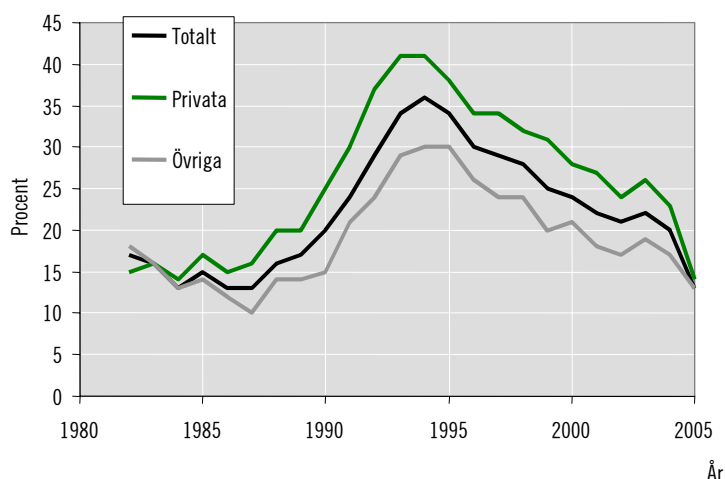
Enligt Skogsstyrelsens utvärdering av skogspolitikens effekter, SUS 2001, var arealen föryngringsavverkad skog under 1990-talet cirka 200 000 ha/år. Enligt de s.k. polytaxinventeringarna 1999–2000 lämnades 60 % av den föryngringsavverkade arealen utan fröträd. På 36 % av arealen lämnades fröträd i samband med avverkningen. På resterande 4 % användes andra avverkningsformer som t.ex. högskärm, kant- och luckhuggning. Vid 2003–2005 års inventering lämnades fröträd på 38 % av arealen.

Noterbart är att det saknas uppgifter när det gäller en del av det som betecknas som alternativa skogsbruksmetoder eftersom den typen av avverkning betraktas som gallringsliknande huggningar och därmed inte avverkningsanmäls.

² *Skogencyklopedien*, Sveriges skogsvårdsförbund, 2000.

³ Källa i detta avsnitt om inget annat anges: Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter* (SUS 2001), 2002 och *Skogsföryngring – resultat från Skogsstyrelsens återväxtinventering Rikspolytax*, promemoria, juni 2006.

Figur 9.1 Angiven naturlig föryngring i anmälan om avverkning



Anm: Nedgången under år 2005 kan huvudsakligen förklaras av stormen.

Källa: Skogsstyrelsen.

Skogsvård

Skogsägare är skyldiga att utföra åtgärder för att anlägga ny skog senast tre år efter utförd föryngringsavverkning. Hyggesvilans längd har sedan början av 1990-talet legat stabilt på 3–4 år enligt Riksskogstaxeringen, dvs. betydande arealer föryngras senare än vad lagen kräver.

Enligt Skogsvårdsorganisationens polytaxinventering för 1999–2000 var den markberedda arealen 70 % av den totala föryngringsavverkade arealen. Till 2003–2005 års inventering hade den markberedda arealen stigit till 81 % av arealen. Hyggesbränning användes under slutet av 1990-talet på cirka 1 % av den markberedda arealen.

Plantering har under lång tid varit den mest dominerande och för skogsproduktionen viktigaste föryngringsmetoden. Både arealen och andelen plantering av totalt föryngrad mark ökade från slutet av 1950-talet till början av 1990-talet, för att därefter åter sjunka. Under 2004 utfördes planering på 152 000 ha, enligt Skogsstatistisk årsbok. Enligt polytaxinventeringar på avverkningar utförda 1991–1992 i norra Sverige och 1993–1994 i södra Sverige, hade

66 % av arealen planterats. För inventeringen 2003–2005 var motsvarande siffra 62 %.

Naturlig föryngring användes på 30 % av arealen vid den polytaxinventering som utfördes 1999–2000. På huvuddelen, 87 %, av den naturligt föryngrade arealen hade fröträd lämnats. Av den areal som kartlades under 2003–2005 års inventering föryngrades 34 % med naturlig föryngring. Andra former av naturlig föryngring, t.ex. föryngring av löv på fuktiga marker, kant- och luckhuggning samt naturlig föryngring i kombination med plantering användes på 13 % av den föryngrade arealen vid inventeringen 1999/2000. På 12 % av den föryngringsavverkade arealen användes plantering under frö- eller skärmträd. Mindre än 1 % av arealen såddes och på 7 % av arealen utfördes inga aktiva föryngringsåtgärder.

9.3 Variationer i formerna för brukandet

Enligt direktiven till Skogsutredningen, regeringens skrivelse och den skogspolitiska propositionen från 1993 så ska möjligheterna till en stor variation i formerna för brukandet vara norm.⁴ Detta för att tillgodose skogens många värden och för att de långa tidsperspektiven gör det viktigt med riskspridning i brukandet av skogen, något som en stor variation i formerna för brukandet förutsätts bidra till.

I propositionen från 1993 var tongångarna relativt positiva när det gäller variationer i brukningsformer. Statsrådet ansåg att nya skogsbruksmetoder, som bygger på nya kunskaper om de naturgivna förutsättningarna för skogsbruk var ett steg i rätt riktning.

I regeringens skrivelse om skogspolitiken var man mindre positiv och menade att nästan enbart trakthyggesbruk används som föryngringsmetod, av ekonomiska och produktionsmässiga skäl. Den förhoppning om utvecklingen av nya metoder som man hade när den nya skogspolitiken infördes tycktes alltså inte ha infriats.

Enligt Skogsstyrelsens polytaxinventeringar 1999–2000 användes andra avverkningsformer än trakthyggesbruk på 4 % av den föryngringsavverkade arealen.⁵ Dessa andra metoder var exempelvis högskärm samt kant- och luckhuggning.

⁴ Dir. 2004:70, skr. 2003/04:39, prop. 1992/93:262.

⁵ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)*, 2002.

9.3.1 Regeringens skrivelse

I skrivelsen om skogspolitiken från 2003 framhöll regeringen att skogsresursen bör utvecklas mot en större framtida handlingsfrihet genom ett ökat mångbruk i våra skogar.⁶ För detta krävs en fortsatt utveckling av skötselmetoder som tar till vara skogens många värden. Hänsyn till miljön ska, enligt regeringen, vara en integrerad del av skogsskötseln.

Alternativ till kalhyggesföryngringar kan vara aktuellt t.ex. i områden där man har skäl att behålla ett kontinuerligt trädsikt. Det kan, enligt regeringen, gälla områden som är av särskild betydelse för bevarande av arter som kräver de strukturer som kalavverkad skogsmark inte kan hysa, områden där man av kultur- miljöskäl vill bevara en kontinuitet i landskapsbilden eller områden där man vill undvika större förändringar i markskiktet. Det kan även gälla områden av särskild betydelse för friluftslivet.

Regeringen ansåg att det är viktigt att arbeta vidare med frågan om andra skogsbruksmetoder än trakthyggesbruk för dessa ändamål och menade att undersöknings- och utredningsresurser behövs för utveckling av alternativa skogsskötselmetoder. Forskningsråden liksom Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har begränsade möjligheter att finansiera denna typ av insatser eftersom de ofta måste genomföras snabbt, är för små, passar dåligt in i fleråriga projekt och forskningsprogram eller inte uppfyller de krav på vetenskaplighet som forskningsråden och universiteten ställer. I skrivelsen framförde regeringen att Skogsstyrelsen bör kunna disponera en mindre del av sitt myndighetsanslag för att initiera undersökningar och utredningar som följer av ansvaret som sektorsmyndighet.

9.3.2 Den skogspolitiska propositionen

I den skogspolitiska propositionen från 1993 redovisades den skogspolitiska kommitténs framtidsbedömning som bl.a. innebar att andra värden än skogens roll som råvaruleverantör till industrin kommer att vägas in mer än tidigare. Kommittén bedömde också att det kommer att ske en anpassning av skogsbruksmetoder och teknik i känsliga naturområden. Kommittén anförde vidare att Sverige, genom åtaganden vid miljökonferensen i Rio, har förplik-

⁶ Skr. 2003/04:39.

tat sig att utforma skogspolitiken på ett sådant sätt att de nyttigheter av olika slag som skogarna ger tillvaratas.

I propositionen gjorde statsrådet bedömningen att miljöanpassade skogsbruksmetoder kommer att få större utrymme i det svenska skogsbruket framöver. En anpassning av skogsbrukets metoder till ny kunskap om naturtillståndet och skogsekosystemets naturliga förnyngningsprocesser ansågs vara ett steg i rätt riktning.

9.3.3 De nationella skogliga sektorsmålen

De nationella kortsiktiga sektorsmål som Skogsstyrelsen fastställde 2005 delas in i kategorierna:

- God tillgång på värdefull skogsråvara
- Rik skogsmiljö
- Mångbruk och sociala värden.⁷

I alla dessa tre kategorier finns mål som anknyter till former för skogens brukande. Det gäller exempelvis målet om skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga där anpassningar i skogsskötseln ingår som en del i de riktlinjer som ska dras upp för hur denna produktionsförmåga ska bevaras. Målet att öka andelarna gammal skog, äldre lövrik skog och förnyngingar med lövskog påverkas också av hur skogen sköts, liksom målet om rekreationsanpassat brukande av tätortsnära skogar.

I de nationella skogliga sektorsmålen ingår också några områden där man inte har kunnat formulera kortsiktiga mål. Kontinuitets-skogar är ett av dessa områden och Skogsstyrelsen konstaterar att kunskaperna om möjlig skötsel av dessa områden i dag är begränsade och att kunskaperna snabbt behöver förbättras för att undvika svårreparabla och kostsamma misstag.

I rapporten om sektorsmålen konstaterade Skogsstyrelsen vidare att många skogslevande arter behöver lång tid innan de kan etablera sig. De arter som behöver längre tid än skogsbrukets normala omloppstider får svårt att fortleva i områden där enbart ett traditionellt trakthyggesbruk bedrivs. Det är, enligt Skogsstyrelsen, en viktig utgångspunkt att skog som har en lång kontinuitet kan bära på naturvärden som ännu inte upptäckts. Dessa kontinuitetsvärden kan, enligt Skogsstyrelsen, troligen klara en anpassad skogsskötsel,

⁷ Skogsstyrelsen, *Skogliga sektorsmål*, 2005.

dock inte föryngringsavverkning eller andra åtgärder som bryter den biologiska kontinuiteten.

9.4 Alternativa skogsbruksmetoder

Ett genomgående tema i ovan refererade dokument och i Skogsutredningens direktiv är en önskan om en bredare användning av alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruket. Begreppet alternativa skogsbruksmetoder finns inte nämnt i Skogsencyklopedin som dock definierar "alternativa avverkningsformer":

Benämning på avverkningsformer som inte vunnit starkt fäste i svenskt skogsbruk. Inriktningen mot ett rationellt skogsbruk som medger säkra föryngringsåtgärder, parallellt med stark centralstyrning via skogsvårdslagen, har framförallt gynnat trakthyggesbruket. I takt med att känndomen om effekterna av alternativa avverkningsformer ökar genom forskning och försök, utnyttjas dessa former allt oftare (när förutsättningarna är de rätta). Exempel på alternativa avverkningsformer är plockhuggning, blädning och liknande.

För att ytterligare ringa in begreppet "alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk" har utredningen inhämtat synpunkter från skogsskötsel forskare vid SLU och Växjö universitet. De påpekar bl.a. att det, genom formuleringen "alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk" i Skogsutredningens direktiv slagits fast att trakthyggesbruk är normen och andra metoder är alternativa.

Alternativa skogsbruksformer/skogsskötselsystem till traditionellt trakthyggesbruk kan, enligt Arne Albrektsson, professor i skogsproduktion, SLU, vara: blädning (skörd genom upprepad gallring i fullskiktad skog) och skärmskogsbruk om skärmförhållanden råder under en betydande del av omloppstiden, samt exploaterande avverkningsformer såsom plockhuggning och dimensionshuggning. För lövträd kan man tänka sig att s.k. skottskogsbruk också skulle vara ett alternativ. De alternativa formerna förknippas oftast med naturlig föryngring, men det finns inget som principiellt hindrar att man även där sår eller planterar.

Göran Örlander, professor i skogsskötsel, Växjö universitet, noterar att inom jordbruket brukar man använda begreppet alternativa metoder för odlingsmetoder där varken konstgödsel eller bekämpningsmedel används. Med denna definition för skogsbruk skulle nästan allt skogsbrukande i Sverige vara alternativt.

Ett annat perspektiv som förs fram av Örlander är att det i västra Kanada finns ett projekt (MASS – *Mountain Alternative Silviculture Systems*) där alternativa metoder studeras. I ett försöksled testas avverkning på små hyggen (cirka 2 ha). Detta skulle inte uppfattas som en alternativ skogsskötselmetod i Sverige, enligt Örlander.

Alternativ till vissa delar

Lars Lundqvist, docent i skogsskötsel, SLU, framför att man, för att kunna tala om alternativa metoder behöver definiera vad det är man vill ha alternativ till. I dagens skogsbruk används en rad olika åtgärder – markberedning, plantering, sådd, röjning, gallring – men huvuddelen av dessa förs det ingen egentlig debatt om utan oftast är det själva slutavverkningen som man vill hitta alternativ till.

Om det bara är själva kalhuggningen som ska förändras finns det flera tänkbara alternativ, anser Lundqvist. Alla innebär att det gamla beståndet avvecklas i en eller flera etapper, så att föryngringen och övergången till det nya beståndet sker utan en lika plötslig förändring som vid kalhuggning. Om man lyckas blir dock slutresultatet i stort sett detsamma, nämligen en tät och mer eller mindre ogenomtränglig ungskog.

Om det däremot är det täta, enskiktade, homogena beståndet som ska bytas bort så finns i dagens läge bara ett alternativ där kunskapsmängden kan anses vara någorlunda rimlig, nämligen blädningsbruk. Då blir skogen i stället tät, fullskiktad och heterogen. Begränsningen är dock att blädningsbruk bara fungerar i granskog.

Lundqvist frågar sig dock om det är åtgärderna som är problemet, eller är det skogens sammansättning och struktur, eller vari består problemet? Om det är enskilda åtgärder, vad är det då dessa åtgärder åstadkommer som ställer till problem? Om man gör den här typen av analys görs så kommer man, enligt Lundqvist, förmodligen fram till att exempelvis naturvärden, rennäringen eller det rörliga friluftslivet har helt olika uppfattning om vad som är problemet och det påverkar också vilka "alternativ" som är tänkbara eller ens teoretiskt (biologiskt) möjliga.

Oavsett vilket alternativ som väljs måste man dessutom inse att modifieringar av skogsskötseln till förmån för något annat än virkesproduktion kommer att resultera i sänkt virkesproduktion, enligt Lundqvist.

9.5 Skogsvårdslagen om former för brukande

Variationerna i formerna för brukandet lever uppenbarligen inte upp till regeringens förväntningar och önskemål. Varför ökar inte variationen trots att den politiska viljan uttalats i flera olika sammanhang? Finns det hinder för alternativa skogsbruksmetoder i nuvarande lagstiftning?

Skogsvårdslagen hindrar inte specifika skogsbruksmetoder

I olika sammanhang har skogsvårdslagstiftningen granskats och tolkats med avseende på möjligheten att använda s.k. alternativa skogsbruksmetoder och den sammantagna bilden blir att en specifik avverkningsform eller skogsbruksmetod inte hindras av regelverket i dagens lagstiftning. Gränserna för vad som är tillåtet sätts i 5 och 10 §§ SVL genom regleringar av det kvarvarande beståndets virkesförråd och täthet. Det kvarvarande beståndet måste efter avverkning vara tillräckligt tätt för att bedömas vara utvecklingsbart. Om så inte är fallet måste föryngringen vara nöjaktig. Om inget av dessa krav är uppfyllda kan myndigheten med stöd av skogsvårdslagstiftningen kräva att beståndet avverkas och att ett nytt bestånd etableras.

Markens virkesproducerande förmåga ska utnyttjas

Skyldigheten att anlägga ny skog regleras i 5 § skogsvårdslagen (SVL) och i 2 § skogsvårdsförordningen och inträder som huvudregel när virkesförrådet är mindre än hälften av det virkesförråd som normalt bör finnas. I ett allmänt råd åskådliggörs denna hälftennivå i form av ett virkesförrådsdiagram, där kurvan för återväxtskyldigheten i dagligt tal kallas ”5-§-kurvan”.⁸ (figur 9.2).

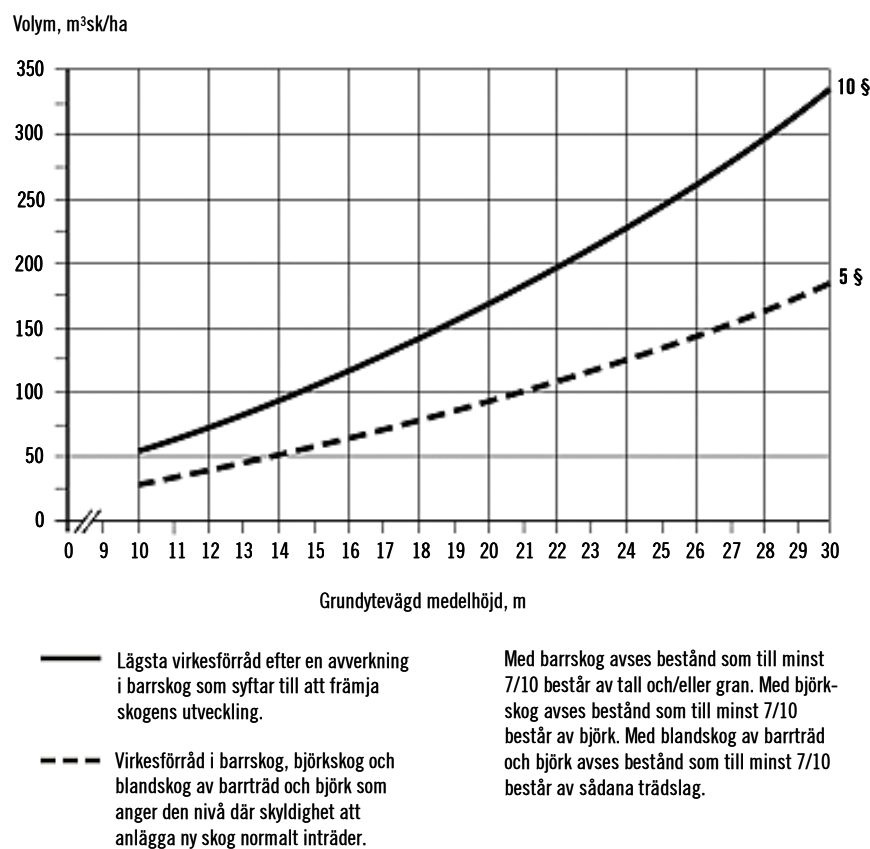
Hur man får avverka skog avgörs i 10 § första stycket SVL. Här anges att en avverkning ”skall vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling”. Av departementschefens motivering i propositionen framgår att man därigenom ville komma ifrån den äldre lydelsen i dåvarande 12 §.⁹ Där angavs begreppen röjning, gallring och slutavverkning direkt i lagtexten. Regeringen

⁸ Bilaga till SKSFS 1993:2.

⁹ Prop. 1992/93:226.

ville gärna se nya metoder för skogens avverkning och skötsel, i takt med att sådana metoder utvecklas och kan anses beprövade.

Figur 9.2 Virkesförrådsdiagram. Bilaga till Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till 5 och 10 §§ skogsvårdslagen



I nuvarande föreskrifter till 10 § första stycket SVL anges vilka allmänna principer som är vägledande för att lagtextens begrepp ska följas.¹⁰ I de allmänna råden utvecklas dessa ytterligare. Här anges bl.a. att en avverkning som främjar skogens utveckling bör kvarlämna ett virkesförråd som kan utnyttja markens virkesproducerande förmåga på ett tillfredsställande sätt. I det virkesförrådsdiagram som utgör en bilaga till föreskrifterna (figur 9.2) anges

¹⁰ SKSFS 1993:2.

denna nivå i form av den övre kurvan, som i dagligt tal kallas ”10 §-kurvan”.

En avverkning som kvarlämnar ett lägre virkesförråd måste i stället vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog för att vara laglig. Här ger de allmänna råden den vägledningen, att en avverkning som kvarlämnar ett förråd som ligger under 10 §-kurvan men över 5 §-kurvan är acceptabel på mark som är lämplig för naturlig förnyring. På mark som måste skogsodlas anger de allmänna råden däremot att virkesförrådet måste nedbringas under SVL:s 5 §-kurva för att avverkningen ska anses vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog.

På mark där återväxten måste tryggas genom skogsodling är utrymmet för alternativa avverkningssätt begränsat till virkesförråd som efter avverkning ligger över 10-§-kurvan samt till skärmar med en täthet under 5-§-kurvan.

Nya metoder ska analyseras

Alternativa skötselmetoder behandlas inte explicit i skogsvårdslagen. I 32 § slås det dock fast att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det ska göras en analys av vilken inverkan nya metoder för skogens skötsel och nya skogsodlingsmaterial har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial.

I skogsvårdsförordningen förtydligas detta till att gälla vilken inverkan en ny metod eller ett nytt skogsodlingsmaterial har på miljön om verksamheten är tänkt att pågå i nämnvärd omfattning eller i särskilt känsliga miljöer.¹¹

Skogsstyrelsen har, enligt samma förordning, rätt att i varje enskilt ärende besluta vad miljöanalysen ska innehålla och om den ska bekostas helt eller delvis av användaren. Skogsstyrelsen ska inhämta yttrande över en utförd miljöanalys från Naturvårdsverket och berörd länsstyrelse.

¹¹ SFS 1995:1540.

Bevarade kontinuitetsvärden ryms inom SVL

Av Skogsstyrelsens förstudie om kontinuitetsskogar¹² framgår att tillämpningen av alternativ till trakthyggesbruk där avverkningsformen anpassas till kontinuitetsvärden, sällan hindras av dagens skogsvårdslagstiftning. En alternativ avverkning (exempelvis stamvis blädning) med delsyftet att bevara kontinuitetsvärden innebär i normalfallet att en tillräckligt tät och växtlig skog lämnas efter åtgärden vilket i sin tur innebär att SVL:s krav uppfylls. En hårdare avverkning skulle kunna förstöra de kontinuitetsvärden man vill bevara.

Först då uttaget blir så stort att skogen inte längre kan ge en tillfredsställande virkesproduktion är avverkningen otillåten. I den mån kontinuitetsskogsbruk kan drivas med ett relativt högt virkesförråd utgör således SVL:s krav inget hinder vad avser reglerna om avverkning som främjar skogens utveckling.

Ändamålsenlighet bedöms från fall till fall

En avverkning som inte främjar skogens utveckling ska, enligt Skogsstyrelsen, vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog och föregås av anmälan/ansökan om föryngringsavverkning. När alternativa skogsbrukssätt används bör avverkningens ändamålsenlighet för återväxt av ny skog bedömas från fall till fall. Normalt anses en avverkning ändamålsenlig för återväxten om naturlig föryngring kan förväntas. Ett exempel på en avverkning som inte uppfyller detta krav är blädning på olämplig marktyp. Ett annat exempel är fjällskogshuggning med otillräcklig beståndsföryngring.

I de fall återväxtskyldighet inträder får vid beståndsanläggning endast sådana metoder användas som erfarenhetsmässigt eller genom forskningsrön och prov i praktisk skala visat sig ge tillfredsställande resultat inom godtagbar tid. Vid rätt genomförd blädning eller fjällskogshuggning i lämplig skog på lämplig mark inträder normalt ingen skyldighet att anlägga ny skog.

Erfarenheterna av alternativa skogsbrukssätt i Sverige är begränsade. I det enskilda fallet är det därför osäkert om kontinuitetsavverkningar uppfyller SVL:s krav med avseende på återväxten av ny skog, varför lämpligheten även här bör bedömas från fall till fall, enligt Skogsstyrelsen.

¹² Skogsstyrelsen, *Meddelande 1/2004*.

9.6 Kontinuitetsskogar och kontinuitetsskogsbruk

Regeringen har markerat att kontinuitetsskogarna är viktiga för friluftsliv, biologisk mångfald, artbevarande och kulturmiljö och framhållit betydelsen av ett fortsatt arbete kring andra skogsbrukssätt än trakthyggesbruk för att bevara värdena i dessa skogar.¹³

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket konstaterade i den senaste skogspolitiska utvärderingen att kalhyggesföryngringar passar mindre bra i kontinuitetsskogar med avseende på vissa typer av naturvärden som är knuten till dessa skogar.¹⁴ Utvärderingen i SUS 2001 pekade vidare på att det finns ett behov av att utreda den areella omfattningen av dessa typer av skogar och hur skogs-skötseln kan utformas så att dessa skogars speciella värden bevaras för framtiden. Utvärderingen sa vidare att kunskapen om hyggesfria skogsbrukssätt idag är begränsad och att forskning bör initieras för att utveckla alternativa metoder. Utvärderingen pekade vidare på att hyggesfria skogsbrukssätt där trädsiktet behålls kontinuerligt kan vara av intresse även i andra sammanhang såsom exempelvis i tätortsnära områden.

Skogsstyrelsen publicerade 2004 en rapport om kontinuitetsskogar.¹⁵ I rapporten konstaterar Skogsstyrelsen bl.a. att forskning behöver initieras för att kunna dra slutsatser om hur, var och i vilken omfattning kontinuitetsskogsbruk bör tillämpas. Med kontinuitetsskog avses i rapporten områden som varit kontinuerligt trädbevuxna utan väsentliga trädslagsbyten sedan år 1700. Med kontinuitetsskogsbruk menas ett brukande utan att skogen kalavverkas.

Enligt Skogsstyrelsens rapport är en första bedömning att arealen kontinuitetsskog uppgår till 1,7–1,8 miljoner ha, varav cirka en miljon ha är belägen utanför skyddade områden. Av den sistnämnda arealen beräknas 600 000–800 000 ha redan vara frivilligt avsatt eller komma att områdesskyddas till år 2010. Det bedöms alltså finnas 200 000–400 000 ha kontinuitetsskog utan skydd eller planerat skydd.

En avsikt med förstudien har varit att beskriva alternativa sätt att bevara kontinuitetsskogarnas speciella värden utan att helt avstå från virkesproduktion. Här kan olika former av kontinuitetsskogsbruk vara ett komplement till områdesskydd och frivilliga av-

¹³ Skr. 2003/4:39.

¹⁴ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)*, 2002.

¹⁵ Skogsstyrelsen, *Kontinuitetsskogar – en förstudie*, Meddelande 1/2004.

sättningar. Det är därför, enligt Skogsstyrelsen, viktigt att utveckla skogsbrukssätt som förenar ekonomisk skogsproduktion och biologiska värden på ett godtagbart sätt.

Skogsstyrelsens projekt om kontinuitetsskogsbruk

Med början år 2005 driver Skogsstyrelsen, på regeringens uppdrag, det treåriga projektet "Kontinuitetsskogar och kontinuitetsskogsbruk". Regeringen har avsatt 15 miljoner kronor för att kartlägga skogar med lång kontinuitet och för att utveckla metoder avseende identifikation, bruk och skötsel som syftar till att bibehålla naturvärdena i dessa skogar. I uppdraget till Skogsstyrelsen sägs också att vid behov ska ersättningsprinciper för alternativa brukningsmetoder tas fram. En slutlig rapport ska lämnas senast 31 december, 2007.

Enligt den projektplan som Skogsstyrelsen presenterade i september 2005 så förväntas projektet generera:

- Ökad kunskap om kontinuitetsskogarnas omfattning, geografiska spridning samt produktionskapacitet.
- Bedömningsgrunder och kriterier för inventering av kontinuitetsskogar i fält, och för identifiering av sannolika kontinuitetsskogar genom fjärranalys vid t.ex. upprättande av planer och hyggesanmälan.
- Fördjupad kunskap om selektiva skogsbrukssätt och andra alternativa skötselmetoder.
- En grund för framtida forskning om kontinuitetens betydelse samt kontinuitetsskogsbruk.
- Försöks- och demonstrationsytor som även kan användas för forskning, utbildning och rådgivning.

Långsiktigt kontinuitetsförsök

Under våren 2006 startade Sveaskog och Skogsstyrelsen ett samarbete rörande kontinuitetsskogsbruk. Även SLU kommer att knytas till projektet. Försöket omfattar tre områden med produktiv skogsmark om totalt 3 000 ha.

Syftet med projektet är att hitta alternativ till trakthyggesbruk för delar av markinnehavet och öka kunskapen om de studerade metodernas inverkan på produktion, tillväxt, biologisk mångfald, friluftsliv och annan markanvändning såsom renskötsel.

9.7 Forskning om nya metoder

Det är en allmänt utbredd uppfattning att kunskaper om alternativa skogsbruksmetoder till trakthyggesbruk är bristfälliga i Sverige. Många drar också slutsatsen att denna kunskapsbrist utgör ett hinder för en mer utbredd tillämpning av dessa metoder. Något som förs fram är att även om det finns en del forskning så är metoderna sällan prövade i praktisk skala. I detta avsnitt redogörs översiktligt för forskning om alternativa metoder vid SLU och Skogforsk.

Forskning om alternativa skogsbruksmetoder vid SLU

Den statligt finansierade forskningen med inriktning mot skogsbruk och skogsskötsel bedrivs i huvudsak vid fakulteten för skogsvetenskap vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU).¹⁶ Under de senaste 50 åren har skötsel- och produktionsforskningen varit inriktad på trakthyggesbruk, vilket har medfört att kunskaper om andra skogsskötselmetoder är begränsad.

Ett undantag är stamvis blädning av gran, en metod som är relativt väl studerad. Under de senaste tjugo åren har tre doktorsavhandlingar presenterats inom ämnesområdet som alla bygger på nyanlagda och äldre försök. Vid fakulteten har också anlagts en serie försök inom s.k. Naturkultur och resultaten har delvis redovisats.

¹⁶ Texten i det här avsnittet bygger på uppgifter från Pelle Gemmel, professor i skogsskötsel vid fakulteten för skogsvetenskap, Sveriges lantbruksuniversitet.

Vid fakulteten utvecklas ett nytt system för skogliga konsekvensanalyser, det s.k. Heureka-systemet. Heureka är tänkt att ersätta det nuvarande Hugin-systemet som bl.a. används för att utföra Skogsstyrelsens skogliga konsekvensanalyser (SKA). Inom Heureka-projektet utvecklas modeller för att göra prognoser för skogens utveckling efter olika typer av ingrepp. Dessa prognoshjälpmedel kan exempelvis nyttjas för att beskriva skogens utveckling efter alternativa huggningar när empiriska data saknas. Scenarier av det framtida skogstillståndet kan studeras genom att olika skogsskötselsystem simuleras.

SLU samverkar med Skogsstyrelsen i ett projekt om kontinuitetsskog där SLU bl.a. gör prognoser för skogens utveckling vid tillämpning av olika skogsskötselsystem, utvärderar fasta försök samt svarar för utläggning av nya försök med inriktning på kontinuitetsskogsbruk. I projektet medverkar forskargrupper som arbetar med planering och biologisk mångfald i skogar som sköts enligt kontinuitetsskogsprinciper.

I södra Sverige studeras naturlig förnygring av olika ädla lövträd.¹⁷ Dessa studier utgör en del av ett planerat projekt om kontinuitetsskogsmodeller i rik ädellövskog. Dessutom bedrivs forskning om modeller för kontinuitetsskogskötsel i bokskog.

Forskning om alternativa skogsbruksmetoder vid Skogforsk

Den forskning som bedrivs vid Skogforsk koncentreras främst till sådana metoder som används inom huvuddelen av svenskt skogsbruk.¹⁸ Verksamheten är därför till största delen inriktad på trakthyggesbruk följt av plantering, sådd eller naturlig förnygring av i huvudsak tall och gran. Inom ramen för forskning och utveckling av trakthyggesbruk faller dock också exempelvis lövskogsbruk och olika förnygringsmaterial, varför en del alternativa metoder kan sägas ingå.

Ett exempel på Skogforsks verksamhet med anknytning till alternativa skogsbruksmetoder är, enligt skrivelsen, det projekt där Skogforsk i samarbete med SLU, på skogsbrukets initiativ studerat kontinuitetsskogsbruk av gran i jämförelse med traditionellt trakt-

¹⁷ Studierna utgör en fortsättning på ett tidigare EU-projekt om förnygring i naturskogar, Regeneration of Natural Forest (RENFORS).

¹⁸ *Alternativa skogsbruksmetoder*, skrivelse till Skogsutredningen, Skogforsk, 2006-07-31.

hyggesbruk med gran. Analysen avser produktion, ekonomi, naturvård, miljö samt påverkan på viltstammar.¹⁹

Resultaten kan, enligt Skogforsk, sammanfattas enligt följande:

- Kunskapsläget om kontinuitetsskogsbruk är begränsat, speciellt vad gäller produktion av virkesråvara och möjligheter till rationell drift.
- Produktionen av virkesråvara är cirka 20 % högre för trakt-hyggesbruk med gran än kontinuitetsskogsbruk av gran.
- Kalkyler baserade på dagens prisrelationer visar att ett trakt-hyggesbruk med gran är mer lönsamt än kontinuitetsskogsbruk av gran. Den högre årliga nettoavkastningen varierar från några hundra kronor per ha i norra Sverige till väsentligt högre belopp i södra Sverige.
- Den största risken med kontinuitetsskogsbruk är kunskapsbrist. En satsning på detta skogsbrukssystem kan lätt leda till produktionsförluster.
- Trakthyggesbruk kan ur natur- och miljösynpunkt på ett positivt sätt kompletteras med kontinuitetsskogsbruk. Dock ersätter inte kontinuitetsskogsbruk kraven på normal hänsyn i trakthyggesbruket.
- Produktionshöjande åtgärder som genetisk förädling, användning av alternativa träslag, gödning m.fl. förutsätter trakt-hyggesbruk i kombination med plantering eller sådd. Potentialen för dessa åtgärder uppskattas till 20 % ökad avverkning i landets skogar på 100 års sikt.

Utöver denna studie deltar Skogforsk i en referensgrupp för Skogsstyrelsens studie om kontinuitetsskogsbruk.

Skogforsk har också på senare tid studerat naturlig förnyring av gran under högskärm genom att följa upp 27 skärmförnyringar i främst Mellansverige.²⁰ Studien visar att för att uppnå en säker och hög framtida virkesproduktion bör skärmförnyringmetoden undvikas i alla bestånd där det inte redan finns en utvecklingsbar beståndsförnyring. Metoden kan dock vara motiverad av andra skäl, t.ex. i tätortsnära skogsbruk där man vill ha en mer varierad skogsskötsel och undvika hyggen.

¹⁹ *Strategiska skogsbruksval*, Resultat nr 1, 2006.

²⁰ *Naturlig förnyring av gran under högskärm*, Resultat nr 19 2005, Skogforsk, 2005.

10 Röjning

10.1 Direktiven

I direktiven till Skogsutredningen står det att regeringen i sin skrivelse Uppföljning av skogspolitiken uppmärksammade problemet med att röjning av ungskogar har minskat sedan skogsvårdslagens krav på gallring och röjning slopades 1993.¹ Enligt direktiven ska därför särskilda åtgärder för att minska arealen skog med akut röjningsbehov omfattas av utredarens förslag.

10.2 Röjning

Enligt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) definieras röjning som beståndsvårdande utglesning av skog utan tillvaratagande av avverkade träd.² Röjningens syfte är att förbättra totalekonomin genom att påverka trädslagsammansättning, dimensionsutveckling och framtida virkeskvalitet. Röjningen ökar emellertid inte produktionen vilket, enligt SLU, tycks vara en allmänt förekommande vanföreställning. Däremot ökar röjningen produktionens värde bl.a. genom att öka mängden av och värdet på gagnvirket och att sänka avverkningskostnaderna.

Det är under alla förhållanden viktigt att inse röjningsingreppets betydelse i skogsskötseln, anser SLU. Beståndsstrukturen går i väsentlig omfattning endast att påverka fram t.o.m. ungskogsfasen, medan man under den resterande delen av omloppstiden i stort är hänvisad till att förvalta vad som tidigare har åstadkommit.

Röjning indelas, enligt SLU, i plantröjning och ungskogsröjning. Plantröjning ska framförallt utföras för att enkelställa plantor efter fläcksådd och är en ovanlig åtgärd i modernt skogsbruk. Ung-

¹ Skr. 2003/04:39.

² Albrektsson A. och Ekö, P-M: *Ungskogsröjning- syfte, nytta, forskning och framtid*, SLU, 2006.

skogsröjning är däremot en åtgärd som både forskare och praktiker är överens om har hög lönsamhet. Sådan röjning utförs i alltför liten utsträckning och måste utvecklas metodmässigt. Även Skogforsk framhåller att röjning ger bättre beståndsekonomi genom lägre avverkningskostnader och högre virkesintäkter i gallring och slutavverkning.³ Åtgärden skapar även goda möjligheter att fritt välja gallringsprogram och gallringsträd. Dessutom kan trädslagssammansättningen påverkas i hög grad vid röjningen.

10.3 Regeringen om röjning

I sin skrivelse om skogspolitiken konstaterade regeringen att plant- och ungskog inte röjs i tillräcklig omfattning eller med den kvalitet som behövs.⁴ Regeringen ansåg vidare att tidigare utvärderingar visat på ett tydligt samband mellan rådgivning och en ökad röjningsaktivitet. I skrivelsen framhöll regeringen att skogsägarna bör ta ett ökat ansvar för att bristerna i röjningsarbetet rättas till.

Skogsvårdslagens krav på röjning och gallring slopades genom 1993 års skogspolitiska beslut. Motivet var, enligt skrivelsen, att möjliggöra den framtida variation i skogarna som av flera skäl ansågs som angelägen.

Under 1980-talet röjdes i genomsnitt 275 000 ha om året enligt Riksskogstaxeringen. I början av 1990-talet minskade den årligen röjda arealen kraftigt för både privata och övriga ägare till cirka 130 000 ha per år, en nivå som gällde under större delen av 1990-talet. För år 2000 redovisades en röjd areal på något mindre än 200 000 ha. Arealen ungskog med akut röjningsbehov ökade alltså kraftigt under senare delen av 1990-talet, enligt regeringens skrivelse.

I skrivelsen konstaterades det vidare att om röjningsaktiviteten inte ökar finns det risk för att gallringar inte kommer att kunna utföras med lönsamhet i framtiden. Utebliven röjning minskar dessutom möjligheterna att forma den framtida trädslagsblandningen och virkeskvaliteten och att grundlägga hänsyn till andra värden såsom natur- och kulturmiljövärden, rennäring, landskapsbild och viltbete.

Röjning hör till de åtgärder som skogsägarna till största delen utför själva. Behovet av rådgivning riktad direkt till skogsägare

³ www.skogforsk.se

⁴ Skr. 2003/04:39.

kring röjningsfrågor är därför stort, hävdade regeringen i sin skrivelse. Skogsnäringen arbetar på olika sätt med denna fråga. Skogsägareföreningarna planerade t.ex. regionala satsningar i samarbete med Skogsvårdsorganisationen för att öka röjningsaktiviteten.

I skrivelsen konstaterade regeringen att röjning och gallring är viktiga åtgärder i lövskogsskötsel och för möjligheterna att i framtiden få mera äldre lövrik skog, vilket är ett av delmålen under miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Skogsägarna sparar mera lövträd efter röjning och gallring än tidigare.

Röjning och gallring är led i det kommersiella, konkurrensutsatta skogsbruket. Det var därför inte aktuellt att subventionera dessa åtgärder med statliga medel, ansåg regeringen i sin skrivelse.

10.4 Om röjning i SUS 2001

I Skogsvårdsorganisationens uppföljning av skogspolitiken (SUS 2001) ges en bakgrund till röjningens omfattning genom åren.⁵ Där skriver man bl.a. att med 1948 års skogspolitik fick trakthyggesbruket och skogsodlingen sitt genomslag i hela landet. Från en nivå under 50 000 ha per år ökade skogsodlingen till 175 000 ha. Det var under denna tid som ungsogsröjningen slog igenom som en normal skogsskötselåtgärd. Dagens skogar i åldern 25–50 år är resultatet av detta. Från 1960-talet och framåt röjdes också genom beredskapsverksamheten cirka 40 000 ha per år. Till den motormanuella röjningens framväxt bidrog, enligt SUS 2001, förbudet mot att använda kemiska bekämpningsmedel mot lövsly som trädde i kraft år 1980.

Rekordnivåer på 1980-talet

Den skogspolitik som infördes 1979 innehöll flera kraftfulla medel för att höja virkesproduktionen som gett tydliga effekter i skogen, enligt SUS 2001. Under denna tid nådde ungsogsröjningen rekordnivåer. Det mesta av eftersläpningen i fråga om beståndsanläggning och röjning inhämtades. Arbetet kännetecknades generellt sett av god kvalitet. Under perioden 1980–1993 utfördes återväxt- och skogsvårdsåtgärder på mer än 1,3 miljoner ha med stöd av olika statliga bidrag. Beståndsanläggning och röjning

⁵ Skogsstyrelsen, *SVO:s utvärdering av skogspolitikens effekter*, 2002.

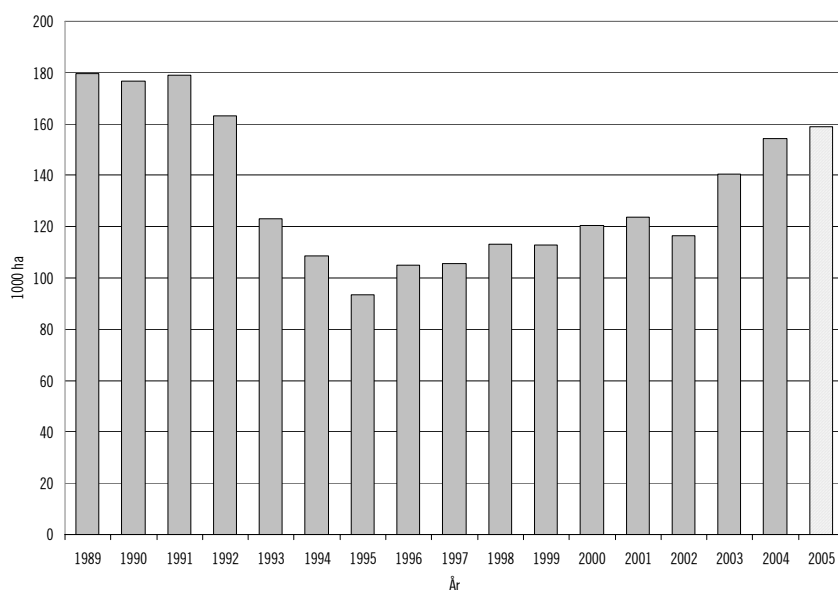
upptog 75 % av skogsvårdsstyrelsernas direkta lagtillsyn under samma period.

Från början av 1950-talet till mitten av 1960-talet var behovet av röjning relativt konstant. Därefter ökade behovet fram till början av 1980-talet, eftersom den allmänna övergången till trakthyggesbruk under 1950-talet då började ge resultat i form av stora arealer ungskog. Enligt SUS 2001 ökade behovet mest i norra och mellersta Sverige.

Ökat röjningsbehov under 1990-talet

Under 1980-talet minskade behovet av röjning och låg under mitten av 1980-talet och början av 1990-talet relativt stabilt. Från mitten av 1990-talet har röjningsbehovet återigen ökat. För perioden 2000–2005 bedömdes det totala röjningsbehovet, enligt SUS 2001, till mer än 2,5 miljoner ha, vilket skulle innebära en årlig röjningsareal på över 380 000 ha.

Den årligen röjda arealen ökade stadigt från mitten av 1950-talet fram till 1980-talet. I början av 1990-talet sjönk den röjda arealen dock kraftigt, för både privata och övriga ägare, till i stort sett samma arealer som 30 år tidigare och låg sedan kvar runt denna låga nivå. I samband med att 1993 års skogspolitik formades minskade den årligen röjda arealen kraftigt, enligt SUS 2001. Den lägre röjningsaktiviteten berörde alla ägarkategorier och landsdelar. Mest uttalad var dock minskningen i Norrlands inland.

Figur 10.1 Röjd areal enligt glidande treårsmedelvärden⁶

⁶Observera att arealen för år 2005 inte är ett treårsmedelvärde utan utgörs av värdet för enbart 2005. Värdet för ett enskilt år är osäkert p.g.a. att det underliggande stickprovet är glest. Treårsmedelvärdena är mer stabila. Värdet för enbart 2004 var 192 000 ha.

Källa: Riksskogstaxeringen.

Från början av 1990-talet har stamantalet efter röjning ökat kraftigt. Antalet kvarlämnade barrstammar har ökat något, men framförallt har antalet kvarlämnade lövstammar ökat över tiden så att det under senare delen av 1990-talet i stort sett lämnades lika många löv- som barrstammar.

Flera av de remissinstanser som yttrade sig över SUS 2001 delade uppfattningen att omfattningen av röjningarna måste öka. Skogs- och Träfacket och Svenska Pappersindustriarbetareförbundet ville införa röjningsplikt om inte ökad rådgivning m.m. ger förbättrat uppfyllandet av resultat. Sametinget ansåg det angeläget att rennäringens markanvändning beaktas i den föreslagna ökade röjningsaktiviteten. Naturvårdsverket pekade på möjligheten att genom röjningsinsatser kunna bidra till en ökad lövträdsandel och därmed till uppfyllandet av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmålet om förstärkt biologisk mångfald.

10.4.1 Röjningsplikten

Plikt att röja täta ungskogar infördes i SVL år 1979. Dessutom kunde man få bidrag för röjning, en möjlighet som upphörde 1985. Skogsvårdslagstiftningen, stora rådgivningsinsatser och bidragen hade enligt SUS 2001, förmodligen stor betydelse för de ökande röjningsarealerna fram till 1985. Som skäl för avskaffandet av skyldigheten angav regeringen att, eftersom röjning på ett tidigt stadium fastlägger ett bestånds framtida karaktär och utveckling, skulle en reglering innebära att den önskvärda variationen i framtidens skogar begränsas.⁶

Bidrag och råd effektivare än lagen

Vidare anfördes, enligt SUS 2001, att det sannolikt var statliga bidrag och Skogsvårdsorganisationens intensifierade rådgivning som i större utsträckning än lagstiftningen hade bidragit till den ökade röjningsaktiviteten under 1980-talet. Departementschefen gav i propositionen uttryck för att: "Dagens röjning överensstämmer med vad som oberoende av lagstiftning varit brukligt bland skogsägare i allmänhet." Likafullt kan inte minskningen i röjningsaktiviteten i början av 1990-talet förklaras av ett minskande röjningsbehov, menar Skogsstyrelsen i SUS 2001. Inte heller kan de statliga stöden som försvann 1985 ha påverkat förloppet. En förklaring till den minskade investeringsviljan i röjning var, enligt SUS 2001, att skogsbruket i början av 1990-talet drabbades av en djup lågkonjunktur. Det är emellertid svårare att förklara varför den därefter (i mitten av 1990-talet) följande högkonjunkturen inte avspeglas i ökad röjningsaktivitet, skriver Skogsstyrelsen i SUS 2001.

Lagråd ökar röjningen

I s.k. tidsserieanalyser utförda vid SLU i Umeå, har antalet utskickade lagråd (tidigare råd och anvisningar) det starkaste sambandet med areal röjning under perioden 1983–2000. Röjningsplikten och tillsynen över denna i form av lagråd anses därför ha haft en stor betydelse för röjningsaktiviteten, enligt SUS 2001, även

⁶ Prop. 1992/93:226.

om det inte var enbart lagråden som var ett verksamt skogspolitiskt medel. Den s.k. "Översiktliga skogsinventeringen" (ÖSI), som visade var det fanns röjningsbehov, utgjorde också ett viktigt medel, ansåg Skogsstyrelsen i SUS 2001.

En av grundpelarna i 1993 års skogspolitik är att skogsägarna ges en större "frihet under ansvar" för att nå de skogspolitiska målen. För att kunna ta detta ansvar förutsattes skogsägarna höja sin kompetens bl.a. genom att Skogsvårdsorganisationen skulle öka sina rådgivningsinsatser. En ökad rådgivning har dock varit svårt att uppnå med de tilldelade resurserna i kombination med ett ökat fokus på miljörådgivning som har tagit stora delar av de tillgängliga rådgivningsresurserna i anspråk, skriver Skogsstyrelsen i SUS 2001.

10.5 Skogsstyrelsen om röjning

Om röjning i de nationella sektorsmålen 2005

I 2005 års nationella sektorsmål uttrycks målet för röjning på följande sätt:

År 2010 är arealen som bedöms ha akut röjningsbehov mindre än 700 000 ha. Målet uppskattas innebära en genomsnittlig årlig röjd areal (mätt på beståndsnivå) på 390 000 ha om man röjer lika försiktigt som nu och cirka 345 000 ha om man återgår till en något hårdare "engångsröjning" på de flesta objekt.

Fjärranalys långsiktigt mål

När det gäller röjning så är Skogsstyrelsens långsiktiga verksamhetsmål att röjningsbehovet årligen ska analyseras med hjälp av fjärranalys på 20–25 % av den enskilt ägda skogsmarken. Resultatet av analysen ska användas som underlag för objektsvis rådgivning och information till berörda markägare. Uppföljningen av det långsiktiga målet om röjning ska göras i form av andel utskickade objektsvisa råd för röjning.

I Skogsstyrelsens årliga verksamhetsplanering (cirkulär B1) för år 2005 angavs att 350 000 kronor skulle avsättas för att utveckla en tillförlitlig och kostnadseffektiv fältmetod för att kvalitetssäkra organisationens uppgifter om faktiskt utförd röjning.

De nyckeltal som Skogsstyrelsen angav för uppföljning av röjning är andel objektsvisa råd för röjning samt utskickade objektsvisa röjningsråd per areal akut röjningsbehov per skogs-vårdsstyrelse (numera Skogsstyrelseregion).

Uppföljning av röjning

Skogsstyrelsen samlar in röjningsstatistik som bygger på en årlig enkät till olika typer av skogsägare i hela landet.

Statistiken visar att även om röjningsarealen har ökat under senare år så har också arealen med akut röjningsbehov ökat. Statistik som Skogsstyrelsen presenterade i augusti 2004 visar att röjningsarealen har ökat med 30 % från år 2002 till år 2003. Statistiken för röjning är dock, enligt myndighetens egen uppgift, osäker och det är oklart i vilken grad denna ökning i uppskattad röjningsaktivitet motsvaras av en reell ökning.

Siffror från Riksskogstaxeringen visar att den röjda arealen har sjunkit med 17 % från 192 000 ha 2004 till 159 000 ha 2005. Dessa värden för enskilda år är dock osäkra. De treårsmedelvärden som redovisas i figur 10.1 är mer stabila. Nedgången kan möjligen delvis förklaras av en lägre röjningsaktivitet i Götaland p.g.a. stormen Gudrun. Å andra sidan har den röjda arealen minskat även i norra Norrland medan den enligt Riksskogstaxeringens statistik stigit i södra Norrland och Svealand. Eftersom Riksskogstaxeringens stickprov är relativt glest blir dock värden för enskilda år, och landsdelar, osäkra.

Även om nedgången för 2005 skulle visa sig vara tillfällig så kommer inte det nuvarande sektorsmålet för röjning att nås med nuvarande utveckling.

Skogsstyrelsens årsredovisning

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2005 ska åtgärder för att öka röjning i plant- och ungskog redovisas.⁷

Skogsstyrelsen konstaterar i årsredovisningen för 2005 att identifiering av röjningsbehov via satellit följt av kostnadsfri rådgivning till skogsägare med röjningsbehov har resulterat i ökad

⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen*, Regeringsbeslut II 40, 2004-12-16.

röjning.⁸ Ungskogsröjning är ett av de områden som Skogsstyrelsen prioriterat under 2005 inom ramen för sin rådgivningsverksamhet.

Skogsstyrelsen konstaterar vidare att insatser för att öka röjningarna har varit framgångsrika främst i de delar av landet där man inte har drabbats av stormen. Röjningsbehovet, främst löv, har med stor träffsäkerhet kunnat identifieras i satellitbilder. Efterföljande utskick av information till berörda markägare har enligt årsredovisningen fått stort gensvar, speciellt när man har kompletterat utskicken med att ringa upp markägarna. Som ett led i satsningen har det ingått ett erbjudande om kostnadsfri rådgivning samt information om vart markägaren kan vända sig ifall denne inte själv kan utföra röjningen. Utskicken har i några fall kompletterats med s.k. klarkort (=skogsägaren skickar frivilligt in ett svarskort med uppgifter om huruvida åtgärden har utförts), vilket har underlättat arbetet med att följa upp utförda röjningsinsatser.

Enligt årsredovisningen utförs även viss röjning inom ädellövskogsbuket. Under 2005 beviljades bidrag till röjning av 459 ha ädellövskog. Markägarens kostnader ersätts då upp till 60 % och totalt 1,22 miljoner kronor betalades ut under 2005.

Under 2004 bildade företrädare för skogsbruket, på Skogsstyrelsens initiativ, ett nationellt nätverk för att öka röjningarna. Arbetet avsågs främst att drivas i de regionala sektorsråden.

10.6 SLU om röjning⁹

Av statistik från Skogsstyrelsen framgår, enligt SLU, att röjning utförs för sent och att det lämnas alltför höga stamantal efter ingreppet. Detta har lett till att s.k. konfliktbestånd blivit ett allt större problem, dvs. bestånd med höga stamantal och svag dimensionsutveckling, vilka är mycket kostsamma att gallra.

Den forskning om röjning, som sedan lång tid har bedrivits vid SLU, har nu mer eller mindre upphört. Den forskning som utfördes var i stort sett begränsad till trädslagsrena och likåldriga barrbestånd, med klart definierade slutmål för produktionen. När det gäller röjning i lövskog, blandskog och olikåldrig skog är

⁸ Skogsstyrelsens årsredovisning 2005, Skogsstyrelsen 2006-02-20.

⁹ Avsnittet bygger på Albrektsson A. och Ekö, P-M: *Ungskogsröjning- syfte, nytta, forskning och framtid*, skrivelse till Skogsutredningen, 2006.

kunskapsnivån helt otillräcklig, särskilt vid beaktande av de mål som finns vid sidan om de rent ekonomiska, för att främja rekreation och biodiversitet.

Markägare kunniga om röjning

Det förutsätts allmänt att större markägare själva genom sin expertis följer ett optimalt röjningsprogram. Större markägares attityder till och insatser i röjning är därför inte studerade. Många studier är utförda med syfte att öka kunskapen om privata markägares inställning till röjning. De stora dragen i dessa studier är att markägare är väl medvetna om röjningens nytta och att de också anser sig ha kunskap om fastighetens röjningsbehov och röjningens utförande. Markägarna avser att utföra röjningarna själva men dessa genomförs ofta inte pga. brist på ork och tid. Försök (Skogsstyrelsen) görs med riktad röjningsinformation till markägare med känt röjningsbehov. En slutlig utvärdering av detta är inte klar men inget tyder, enligt SLU, på att ökad eller ändrad information skulle få röjningen att öka påtagligt hos privatskogsbruket. Denna bedömning skiljer sig till viss del från den som Skogsstyrelsen gör (ovan) angående rådgivningens effekt. Om skogsägaren själv får välja, visar studier enhälligt att denna anser att bidrag vore det effektivaste medlet, skriver SLU. Enligt SLU anser många att lagkrav borde återinföras. Historisk erfarenhet visar att lagkrav i kombination med bidrag har varit mycket effektivt. Erfarenheten visar emellertid också att bidrag i bland kan påverka markägaren att snarare maximera möjligheten till bidrag, än att uppmuntra ett effektivt röjningsbeteende. Det är tveksamt om fler markägarstudier skulle ge bättre underlag för en positiv påverkan av röjningsbeteendet, anser SLU.

Forskning för effektivare röjning

Röjningskostnaden har inte sänkts påtagligt genom metodmässiga förbättringar de senaste 50 åren, enligt SLU. I dag pågår forskning om ungskogsröjning enligt tre olika linjer, 1) högre mekaniseringsgrad (stråkröjning, högröjning, helmekaniserad röjning), 2) effektiviserat trädval (ingen röjning i onödan) och 3) ett rationellare beteende i anläggningsfasen som genererar ett mindre

ungskogsröjningsbehov. Skogforsk, och SLU, arbetar just nu med mekaniseringsutveckling (stråkröjning) i en gemensam satsning med skogsindustrin och FORMAS som finansiärer. Denna forskning är främst aktuell för storskogsbruket som ofta har stora röjningsbestånd.

Kunskap saknas om heterogena bestånd

Kunskapen är god om den homogena barrskogens utveckling vid olika röjningsprogram medan kunskapsläget är betydligt sämre om utvecklingen i mer heterogena bestånd. Viss forskning pågår vid SLU om utveckling i heterogena bestånd, men behöver öka eftersom den pågående förändringen av skogsskötseln ger en ökad förekomst av just denna typ av bestånd.

Röjning är, som framgått ovan, en åtgärd som skapar förutsättningarna för det framtida beståndet, både för produktion och för möjligheterna till en hög biodiversitet. Mer omfattande forskning om röjning och biodiversitet bedrivs inte vid SLU eller någon annan svensk institution. Viss forskning pågår vid SLU och Skogforsk om att stimulera mängden viltfoder genom anpassad röjning, s.k. högröjning.

Röjning i nya (alternativa) skogsskötselsystem

Trenden i Europa är, enligt SLU, att man övergår från trakthyggesbruk till olika former av s.k. "naturnära" skogsskötselsystem. Trenden sprider sig sakta till Sverige och just nu genomför Skogsstyrelsen på regeringens uppdrag, en omfattande studie av möjligheter till s.k. kontinuitetsskogsbruk. Det finns, enligt SLU, all anledning att anta att alla typer av skogsskötselsystem kräver röjning för avkastning av kvalitativt gott, grovt virke och för styrning av beståndsutvecklingen för att uppnå även andra mål. Inga studier av röjning i andra skogsskötselsystem än trakthyggesbruket pågår, enligt SLU, i Sverige. Möjligen kan resultat med denna inriktning falla ut från de studier som Skogsstyrelsen genomför om kontinuitetsskogsbruk eller från de studier av produktionsutveckling i heterogen skog som pågår vid SLU.

Traditionell röjning är inriktad mot ekonomisk optimering av produktionen av massaved, timmer och energisortiment. Möjlig-

heten till intäkt av energisortiment från klenvirke kan ändra röjningsbeteendet och hela skogsskötselprogrammet. Skogsskötsel kan då komma att inriktas mer mot högre totalproduktion av biomassa och röjningar övergår då till att bli ”energigallringar”. Kvantifiering av biomassa i röjningsbestånd är ett relativt väl utforskat område.

10.7 Skogforsk om röjning

Det finns flera problem som måste studeras närmare när det gäller den unga skogen och dess skötsel, enligt Skogforsk, som bl.a. pekar på att en stor andel tallungskogar har mer eller mindre allvarliga betesskador av älg.¹⁰ Det finns också en hel del eftersatta bestånd efter de begränsade röjningsinsatserna under 1990-talet. Kostnaderna för motor-manuell röjning har ökat, påpekar Skogforsk, samtidigt som det i dag regionalt kan vara ett problem att finna tillräckligt många röjningsutförare.

Under innevarande ramprogram (2005–2008) bedriver Skogforsk studier inom bl.a.:

- Effekter av stråkröjning på produktion och ekonomi
- Effekter av biomassauttag i röjningsbestånd
- Effekter av olika röjnings- och gallringsstrategier i älgbetesutsatta/älgbetesskadade tallbestånd.

¹⁰ www.skogforsk.se

11 Klövviltproblematiken

11.1 Direktiven

I regeringens senaste skrivelse om skogspolitiken uppmärksammades problemet med de stora klövviltstammarna och behovet av att hålla dessa på en acceptabel nivå, så väl från produktions-synpunkt som ur ett naturvårdsperspektiv.¹ Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen ska utredaren granska denna fråga och lämna förslag på åtgärder.

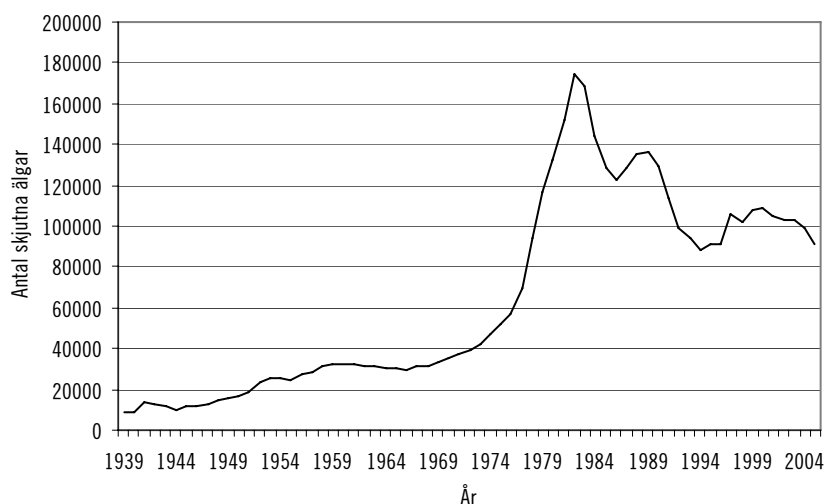
11.2 Klövvilt tillgång och problem i den svenska skogen

11.2.1 Många älgar...

Den svenska älgstammen är världens tätaste. Så har dock inte alltid varit fallet. I början av förra seklet var älgen en ovanlig syn i den svenska skogen. Den omvälvning av skogsbruket som inleddes i mitten av 1900-talet gynnade emellertid älgen. Det allt mer dominerande trakthyggesbruket tillskapade stora arealer plant- och ungskogar som blev ett attraktivt vinterbete för älgen. I slutet av 1960-talet förändrades dessutom viltförvaltningen i så måtto att jakten främst bedrevs mot kalvar medan reproduktiva älgkor sparades. Syftet med denna förändring var att stärka älgstammen. Andra faktorer som bidrog till utvecklingen var de stora rovdjurens tillbakagång och att boskapsbetet på skogsmark upphörde. Sammantaget bidrog dessa faktorer till älgstammens starka tillväxt under 1970-talet vilket också avspeglas i den avskjutningsstatistik som redovisas i figur 11.1.

¹ Skr. 2003/04:39.

Figur 11.1 Älgavskjutning för riket 1939–2004



Källa: www.jagareforbundet.se.

Älgstammen kulminerade i mitten av 1980-talet. Sommarälgstammen i Sverige är i dagsläget 300 000–400 000 individer. Ungefär en tredjedel av stammen skjuts under jakten.²

Ofta uttrycks älgstammens storlek i antalet älgar per tusen hektar (ha). Den svenska älgstammen uppgår till 10–15 älgar per tusen ha. Älgtätheten kan emellertid variera mycket i både tid och rum, bl.a. som en följd av tillgången foder. Som jämförelse kan nämnas att den finska älgstammen uppgår till i genomsnitt cirka tre älgar per tusen ha.

11.2.2 ...äter mycket skog

Det är inte bara antalet älgar som är stort i Sverige. Älgen är också Europas största däggdjur och varje individ konsumerar dagligen stora mängder biomassa. Älgens föda består huvudsakligen av buskar och träd, framför allt under vintern. Under sommarhalvåret äter en vuxen älg dagligen ungefär tio kilo torrsvikt (vilket motsvarar 30–40 kilo färsksvikt). Detta är ungefär dubbelt så mycket som under vinterhalvåret. Tillgången på foder under vintern är direkt avgörande för vilka skador som älgen åsamkar ungskogen.

² www.jagareforbundet.se

Om älgen fritt får välja sitt vinterbete föredrar den betesväxterna i en förutsägbar rangordning. Rönn, asp, ek, sälg och videarter tillhör favoriterna. Tall betas på grund av sin rikliga förekomst och dominerar också födointaget på vintern. Tallungskogar drabbas då särskilt hårt.

Gran är mindre eftertraktad av älgen vilket bidrar till att detta trädslag ofta väljs vid skogsodling i områden där älgbetetrycket är stort även om marken i fråga är mer lämpad för tall.³ Älgens betning av lövträd bidrar också till att granen gynnas framför lövträd i skogsbruket.

11.2.3 Försämrad virkesproduktion och lägre virkesvärde...

Älgens bete på tallungskog sätter ned virkesproduktionen och inverkar negativt på virkeskvaliteten. Skadorna uppkommer främst genom att topp- och sidoskott betas. Även stambrott och barkgnag förekommer. Toppskottsbetningen upphör när en tall har nått ”älsäker höjd”, vilket brukar vara ungefär fyra meter. Trampskador och fejnings- och slagskador gjorda med hornen förekommer, om än i betydligt mindre omfattning.

Effekterna av betningen är minskad tillväxt, nedsatt vitalitet och att de betade träden i vissa fall dör. Dessutom hämmas trädens konkurrenskraft i förhållande till andra trädslag, som exempelvis gran. Nedsatt vitalitet gör också träden mer mottagliga för sekundära angrepp av exempelvis svampar och insekter. Skogsstyrelsens senaste inventering av återväxtresultaten (2003–2005) visar att 11 % av arealen med underkända återväxter skulle vara godkända om inte klöviltets betning skadat eller dödat ett antal av huvudplantorna. I Götaland visar även Skogsstyrelsens senaste inventering av återväxtresultaten att gran planterats på 38 % av den mark som betraktas som lämplig för tall.⁴

Data från Riksskogstaxeringen har visat att arealen ungskog med hög frekvens av svåra skador ökade under senare delen av 1990-talet.⁵ Riksskogstaxeringens särskilda älgskadeinventering togs emellertid bort år 2003. En tidsserie för andel älgskadad tallungskog har dock räknats fram t.o.m. 2002 års data. Den visar på en

³ Vid återväxttaxeringarna 1996/97 fann man att mer än hälften av det som anses vara lämpliga tallmarker i Götaland hade planterats med gran. Viltskadesituationen bedömdes vara den helt dominerande orsaken till detta.

⁴ Uppgifter från Svante Claesson, Skogsstyrelsens analysenhet, 2006-09-08.

⁵ Skr. 2003/04:39.

fortsatt stigande trend för älgskadeandelen fram till 2001 (treårsmedelvärde 2000–2002). Hur älgskador och andra skador i ungskogarna har utvecklats därefter finns det enligt Riksskogstaxeringen ännu inga tillförlitliga uppgifter om.⁶

Utöver misslyckade föryngringar och rena virkesproduktionsförluster ger betningen även virkestekniska skador. Toppskotts-
betning leder ofta till krokighet och/eller barkinväxt, vilket sätter ned kvaliteten och därmed värdet på virket. Skogsforsk har skattat värdeförlusterna till cirka 1,3 miljarder kronor per år enbart i tallungskog vid en skadenivå på 5–7 % och till cirka 500 miljoner kronor vid en årlig skadenivå på 2–3 % vid en tioårig skadeexponering. Till detta ska även förluster i den fortsatta förädlingen av virket läggas.⁷

Samtidigt bör det noteras att den ekonomiska betydelsen av älgskadorna i skogsbruket är svåra att skatta, inte minst då det största värdet realiserats då träden är avverkningsmogna dvs. om 70–100 år.

11.2.4 ...ett hot mot den biologiska mångfalden...

En stor älgstam kan även ha en negativ inverkan på den biologiska mångfalden. Ett skogsbruk som ensidigt inriktas mot gran som en följd av att betetrycket omöjliggör föryngring med andra trädslag kan leda till mindre variation i landskapet till men för flera djur och växtarter. Enligt miljö kvalitetsmålet Levande skogar ska arealen som föryngras med lövskog och arealen äldre lövskog öka med minst 10 % till år 2010. Utan kostsam hägning är det dock ofta mycket svårt att etablera lövträdsbestånd. Samtidigt utgör stora älg- och rådjurspopulationer grundförutsättningar för andra hotade arter som exempel livskraftiga varg- och lostammar.

⁶ Enligt Riksskogstaxeringen infördes det år 2003 ett nytt inventeringsmoment i linje med Skogsstyrelsens ÅBIN-inventering (se nedan). Ännu har dock för kort tid förflutit för att Riksskogstaxeringen ska kunna uttala sig om huruvida skadorna ökar eller minskar. Det är enligt uppgift från Riksskogstaxeringen inte heller meningsfullt att jämföra de skadenivåer som har angivits med den gamla respektive nya inventeringsmetoden.

⁷ Bergström, Roger och Glöde, Dan, *Viltbete - Smakar det så kostar det* (Skogforsk, redogörelse 1/2004).

11.2.5 ...och en trafikfara

Älgen håller inte bara till i skogen. Den utgör även en risk för de som färdas på svenska vägar. Vägverkets statistik visar att antalet trafikolyckor med älginblandning ligger mellan 4 000–5 000 per år.⁸ Det vanligaste sättet att minska faran för viltolyckor är att sätta upp viltstängsel längs vägarna.

11.2.6 Men älgen är också en tillgång!

Älgen skapar emellertid inte bara problem i den svenska skogen och i trafiken. Den är i många avseenden också en mycket viktig tillgång som jaktbart vilt och som turistattraktion. Älgjakten genererar årligen omfattande köttvärden och fungerar som viktig rekreativskälla för många av landets cirka 250 000 jägare.⁹ Älgjakten fyller även en viktig social funktion i stora delar av landet. Skattningar av älgjaktens värde har visat att rekreativsvärdet stod för ungefär två tredjedelar av det totala jaktvärdet, medan en tredjedel var köttvärde.¹⁰ Mer indirekta värden sammanhänger med älgens värde som turistsymbol, som grund för fackhandel, friskvård m.m. Älgen kan även anses ha ett existentiellt värde bara genom att finnas i den svenska skogen.

11.2.7 Rådjur och annat klövilt

Älgen är utan jämförelse det vilt som orsakar mest problem för skogsbruket. I södra Sverige förekommer dock även en del skador orsakade av rådjur, vildsvin samt av kron- och dovhjort.

Rådjuren gör mest skada vintertid i plantskog av tall och gran men även lövträdsplantor skadas. Rådjuret betar huvudsakligen i fältskiktet, vilket medför att snödjupet påverkar födovallet. Det är endast vid större snödjup som rådjur betar tall.

Liksom älgen betar rådjuren främst topp- och sidokott med tillväxt- och kvalitetsproblem som följd, men det händer också att

⁸ www.sesgruppen.se

⁹ År 2003 gav älgjakten cirka 11 miljoner kg kött, vilket vid ett kiloprisk på 40 kr/kg motsvarar närmare 500 miljoner kronor per år.

¹⁰ Mattsson, Leif, "Hunting in Sweden: Extent, economic values and structural problems", *Scandinavian Journal of Forest Research* 5, 1990.

nysatta plantor rycks upp. Unga träd och buskar kan emellanåt skadas genom fejning.¹¹

11.3 Förvaltning av vilda däggdjur och fåglar

Viltförvaltningen regleras i jaktlagstiftningen där det bl.a. stadgas att den som äger mark (markägaren) även är jakträttshavare.¹² Jakträtten innefattar en skyldighet för markägaren att bedriva viltvård.¹³ I detta ansvar ligger bl.a. att balansera viltbestånden mot eventuella viltskador.

Naturvårdsverket har det centrala myndighetsansvaret för viltförvaltningsfrågor. Klöviltet omfattas av de riktlinjer för förvaltning av vilda däggdjur och fåglar som myndigheten har utfärdat. Den grundläggande principen för viltförvaltningen är att alla växter och djur som finns naturligt i landet ska bevaras långsiktigt i livskraftiga bestånd, och naturen ska kunna nyttjas på ett hållbart sätt. Viltförvaltningens syfte är således att skapa nyttigheter samtidigt som hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.¹⁴ Naturvårdsverket ska på ett övergripande plan väga viltvårdens intressen mot allmänna och enskilda intressen. Ett viktigt allmänt intresse är att begränsa kostnaderna för viltskador medan jaktintresset är ett viktigt enskilt intresse som ska beaktas. Länsstyrelserna svarar bl.a. för information till jägarna, registrering av älgjaksområden och av licenser för älgjakt.

Om det finns påtagliga risker för trafikolyckor eller för allvarliga skador på grund av ett viltbestånds storlek kan skydds jakt beslutas på initiativ av en myndighet. Det finns också möjlighet för enskilda att ansöka om tillstånd till skydds jakt för att förhindra allvarliga skador. I båda fallen är det länsstyrelsen som beslutar om skydds jakt på älg. Länsstyrelsen beslutar också om de närmare villkoren för skydds jakt, bl.a. var och när jakten får bedrivas.

¹¹ Skogsstyrelsen, *Skador på skog*, (Rapport 8O, 2001).

¹² Jaktlagstiftningen omfattar Jaktlagen (1987:259), Jaktförordningen (1987:905) och Jaktkungörelsen (SNFS 1994:3 NV:58).

¹³ Jakträtten kan överlätas och då delas ansvaret för viltförvaltningen mellan markägaren och jakträttsinnehavaren.

¹⁴ Nyttigheterna är både konkreta (t.ex. kött) och abstrakta (t.ex. upplevelser).

11.3.1 Den praktiska avvägningen

Älgskaresituationen var värst i början av 1980-talet. Den negativa trenden kunde dock brytas under 1990-talet genom ökad avskjutning och ändrad inriktning på älgförvaltningen. Numera sker avvägningen mellan olika intressen huvudsakligen på lokal nivå och i samverkan mellan representanter för olika intressen. 1990-talets avreglering av älgjakten innebar större krav på att skogsägare och jägare gemensamt kommer överens om en avskjutningsnivå i lokala samrådsgrupper och viltvårdsnämnder.

En annan form av lokal älgförvaltning är den som förekommer inom s.k. älgskötselområden. Inom ett sådant område, som registreras hos länsstyrelsen, sköts förvaltningen helt av markägare och jägare i enlighet med en av länsstyrelsen godkänd plan. Cirka 30 % av landets registrerade älgjaktmark är organiserad i denna samverkansform. I vissa län täcker älgskötselområden mer än 50 % av arealen.¹⁵

11.4 Skogsstyrelsens roll

Naturvårdsverket har som nämnts ovan det övergripande ansvaret för viltförvaltningen. I regeringens skrivelse om skogspolitiken framhölls dock att de dåvarande skogsvårdsstyrelserna också har en viktig roll i arbetet med att minska betesskadorna av klövilt. För att skapa en samsyn och informera jägare och markägare om viltbetningens konsekvenser för virkesproduktion och bevarande av biologisk mångfald betonade regeringen i skrivelsen att skogsvårdsstyrelserna bör vara aktiva i de lokala samrådsgrupperna och i länens viltvårdsnämnder. Vidare framhölls att rådgivning i viltvårdsanpassad skogsskötsel är en viktig uppgift för den skogliga myndigheten.

I skrivelsen framhöll regeringen också vikten av att underlaget för de lokala samråden är korrekt information om betesskadornas omfattning för att meningsfulla resonemang om acceptabla betesnivåer ska kunna föras. Systematiska och kontinuerliga invente-

¹⁵ I en licentiatuppsats från februari 2006 har älgskötselområdenas funktion undersökts. Studien visade bl.a. att många älgskötselområden saknade tillförlitliga fakta som grund för sina beslut och målsättningar. Wennberg Di Gasper, Sofia, *Already Adaptive? – An investigation of the performance of Swedish moose management organizations*, Institutionen för industriell ekonomi och samhällsvetenskap, Luleå tekniska universitet, 2006.

ringar som belyser viltstammarnas storlek och betestryck är, enligt regeringens uppfattning, därför nödvändiga.

11.4.1 Sektorsmål för skog/vilt-balansen

Skogsstyrelsen verkar även styrande på viltförvaltningen genom de sektorsmål för skogspolitik som Skogsstyrelsen fastställde i mars 2005.¹⁶ Ett av dessa mål avsåg det man betecknade ”skog/vilt-balansen”. Målet har följande lydelse:

Andelen svårt älgskadad plant- och ungskog av tall är senast år 2010 lägre eller i nivå med den situation som gällde i början på 1990-talet. Trädbildning av asp, rönn och sälk kan ske där arterna har naturgivna förutsättningar för trädbildning.

Målets senare del gäller sektorns ansvar för bevarande av den biologiska mångfalden. Trädbildningen ger en indikation på hur hårt det totala betestrycket från älg, rådjur och övrigt vilt påverkar möjligheten för betesbegärliga plantor att utvecklas till träd.

11.4.2 Inventeringar

Älgbetningsinventering

Ett viktigt underlag för viltförvaltningens avvägningar mellan olika intressen är kunskaper om älgstammens storlek och älgskadornas omfattning. Skogsstyrelsen svarar för inventeringar av älgbetes-skador inom ramen för den s.k. älgbetesinventeringen (ÄBIN).¹⁷ Tillsammans med resultat från jägarnas älgobservationer (Älgobs) och flyginventeringar kan älgstammens storlek i förhållande till foderutbudet bedömas.

Våren 2006 presenterades en utvärdering av ÄBIN.¹⁸ Utvärderaren pekade på flera svagheter i ÄBIN-metoden. Skillnaderna i skadenivåer var exempelvis så stora mellan olika år att de inte med säkerhet kunde anses spegla en lika stor förändring i älgstammens storlek. Helt andra faktorer tycks, enligt utvärderingen, därför ha

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Nationella skogliga sektorsmål*, 2005.

¹⁷ Betestrycket mäts i ungskog på mellan 1–4 meter höga tallar och björkar, älgens viktigaste vinterfoder. Betestrycket registreras som färsk betning - från den senaste vintern - av toppskott, stambrott eller barknag. Det finns också andra variabler som kan registreras, men betestrycket ger den viktigaste informationen.

¹⁸ Kjellander, Petter, *Utvärdering av ÄBIN*, 2006.

betydelse för skadornas variation mellan olika år, än att antalet älgar har förändrats. Detta riskerar, enligt utvärderingen, att undergräva ett viktigt syfte med ÄBIN, nämligen att inventeringsresultatet ska kunna återspegla det lokala förhållandet mellan älgstammens storlek och dess födoresurs.

Enligt utvärderaren genererar ÄBIN-metoden visserligen en korrekt och objektiv skattning av andelen färskt skadade tallar inom inventeringsområdet. Det är dock mer oklart vilka slutsatser man kan dra av denna information när det gäller älgförvaltningen.

Utvärderaren gjorde även bedömningen att det med nuvarande kunskapsläge saknas förutsättningar för att på ett operativt sätt kunna använda resultatet från ÄBIN i arbetet med att mäta effekter på den biologiska mångfalden.

11.4.3 Viltskador och skogsvårdslagen

I skogsvårdslagstiftningen nämns viltfrågor endast i ett allmänt råd om att risken för viltbetning ska beaktas vid bedömning av vilka trädslag som kan ge tillfredsställande virkesproduktion på en växtplats. Vidare anges att skogsvårdsstyrelsen (numera Skogsstyrelsen) i samband med beslut om avverkningstillstånd i ädellövskog kan ange att åtgärder till skydd för vilt ska vidtas.

Skogsvårdslagstiftningens återväxtkrav (6 § skogsvårdslagen (SVL)) med tillhörande föreskriftskrav på huvudplantor innebär dock i praktiken ofta att viltskadekänsliga lövplantor inte godkänns som huvudplantor. Möjligheten för Skogsstyrelsen att ställa krav på skydd mot viltbetning i samband med att man ger tillstånd till avverkning i ädellövskog används i stor omfattning och innebär också att markägaren kan erhålla bidrag enligt 28 § SVL.

En annan bestämmelse i SVL som tillämpas i svårt viltbetad skog är 5 § och 2–3 § i skogsvårdsförordningen där det ställs krav på anläggning av ny skog om markens virkesproducerande förmåga inte tas till vara på ett godtagbart sätt, eller om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande. Enligt förordningen är gränsen för när den virkesproducerande förmågan inte tillvaratas på ett tillfredsställande sätt när virkesförrådet understiger hälften av det förråd som normalt bör finnas. Ett tillstånd ska klassas som uppenbart otillfredsställande när virkesförrådet eller tillväxten understiger en tredjedel av vad som är normalt på växtplatsen.

Inom ramen för arbetet med återväxtkontroller har Skogsstyrelsen vid ett antal tillfällen tillämpat nämnda bestämmelser på viltskadad skog. Vissa av myndighetens regioner och distrikt har dock haft synpunkter på svårigheter med denna tillämpning. Man har bl.a. efterlyst vissa förtydliganden när det gäller Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hur man ska se på viltskadade s.k. huvudplantor. Sedan en tid tillbaka pågår en sådan översyn vid myndigheten.¹⁹

11.5 Skötselåtgärder för att minska viltbetesskadorna

Skogsstyrelsen svarar för rådgivning om hur skogsägare kan agera för att minska klöviltets skadeverkningar på skogen. Bland de råd som ges återfinns följande:²⁰

- Undvik små tallbestånd
- Självföryngra på lämplig mark – undvik bördig mark
- Enkelställ träden vid en meters höjd. Røj enligt normal rutin
- Främja snabb tillväxt – snabb kvistgrovlek reducerar betningen men får ingen betydelse för sågkvalitén.
- Uppskjuten röjning har inte visat sig vara någon fördel.
- Minska konkurrensen från andra trädslag, särskilt björk. Det finns inga bevis för att älgen kan fungera som ”gratis” lövröjare utan att samtidigt skada tallen.
- Var aktiv och medverka lokalt till att sätta mål för älgstammens storlek.

Hur risken för viltbetning beaktas i en rådgivningssituation kan också påverka valet av trädslag. Sannolikt har skogsägares egna bedömningar och rådgivning från Skogsstyrelsen i syfte att minska viltbetning exempelvis bidragit till att gran har planterats på ståndorter som hade varit mer lämpade för den mer viltbetesutsatta tallen.

¹⁹ Uppgifter från Jonas Bergquist, Skogsstyrelsen.

²⁰ www.svo.se

11.5.1 Högröjning och gödsling av kraftledningsgator

För att minska viltskadorna har det genomförts en del studier kring möjligheterna att öka tillgången på viltfoder. Genom s.k. högröjning kan exempelvis mycket viltfoder produceras samtidigt som röjningen får avsedd effekt för skogsbruket.²¹

Vidare har det konstaterats att älgen föredrar att beta tallris från avverkningar framför ungskog. Varje avverkad talltopp innehåller exempelvis upp till fem kilo årsskott och en enskild slutavverkning kan således erbjuda åtskilliga ton älgmat. Av det skälet är det motiverat att förlägga avverkningar av tall- och lövskog till senvintern så att toppar och ris kommer älgen till godo när trycket på tallungskogarna är som störst. Ett problem i sammanhanget är dock att fodret ofta körs ned av skogsmaskiner eller döljs av snö och därigenom blir oåtkomligt för älgarna.

Tillgången på älgfoder kan även ökas genom plantering av tall och videarter på goda marker som inte är föremål för skogsproduktion, exempelvis i kraftledningsgator och längs skogsbilvägar. Även gödsling av kraftledningsgator skulle kunna styra älgarna bort från områden där det bedrivs ett aktivt skogsbruk.

11.6 Problem med nuvarande älgförvaltning

I regeringens skrivelse om skogspolitiken konstaterades det att älgskadorna i skogen har nått oacceptabla nivåer på vissa håll och att avvägningarna mellan olika intressen således inte har fungerat.²² Vidare noterades det att älgförvaltningen bygger på administrativa gränser som sällan motsvarar älgens rörelsemönster i landskapet och att en effektivare förvaltning bör kunna uppnås genom ett ökat samarbete över gränserna. Det gäller bl.a. i fråga om uppföljning av avskjutning, rovdjurstryck och skador på skogen samt för att kunna sätta mål för en lämplig storlek på älgpopulationen.

Slutsatsen i skrivelsen var att de lokala samråden inte har fungerat som det var tänkt. Regeringen aviserade därför att man avsåg att ge Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Skogstyrelsen utvärdera det lokala samrådsförfarandet och ge förslag till hur detta

²¹ Högröjning innebär att stammarna kapas på ungefär halva trädhöjden. De ger sedan begärligt foder utan att konkurrera med de stammar som ska bilda framtida skogsbestånd. Bergström, Roger och Glöde, Dan, Viltbete – *Smakar det så kostar det* (Skogforsk, redogörelse 1/2004).

²² Skr. 2003/04:39.

förfarande kan utvecklas för att balans mellan olika intressen ska uppnås.

11.6.1 Gemensamt förslag till nytt älgförvaltningssystem från skogsbruket och jägarna

I september 2004 överlämnade ett antal större skogsbolag, skogsägareföreningar och jaktorganisationer ett gemensamt förslag till ett nytt system för älgförvaltning till regeringen.²³ Bakgrunden var de alltmer besvärande älgbetningsskadorna på skogen, problem med viltolyckor och en i vissa fall försämrad älgstam i form av minskande slaktvikter och sänkt reproduktion. Förslaget kan sammanfattas i följande punkter:

Förvaltningsområden

Länsstyrelserna indelar landet i viltförvaltningsområden i samråd med jägar- och markägarorganisationer. Viltets rörelser och vandringsbenägenhet ska vara vägledande för områdets utformning och storlek. Ett viltförvaltningsområde bör vara minst 50 000 ha. Dessa områden är således betydligt större än många av dagens älgskötselområden.

Data för förvaltning

Förvaltningen inom ett viltförvaltningsområde ska grundas på ett strukturerat insamlande av data. Minimikrav är att avskjutningsstatistik, älgobs (inventeringsmetod), betestillgång och skadesituation sammanställs och redovisas på förvaltningsområdesnivå. Skogsvårdsorganisationen (numera Skogsstyrelsen) ges ett tydligt uppdrag att ansvara för utveckling och genomförande av skade- och betesinventeringar samt prognoser för betestillgång. Svenska Jägareförbundet får resurser och ansvar för att samla in och bearbeta data om älgstammens utveckling på förvaltningsområdesnivå.

²³ Undertecknare var Svenska Jägareförbundet, Jägarnas Riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Skogsindustrierna, Stora Enso Skog AB, Bergvik Skog AB, Korsnäs AB, SCA Skog AB, Holmen Skog AB, Sveaskog AB, Södra Skogsägarna, SÅGAB, Weda Skog AB och Såg i Syd.

Samråd

En samrådsgrupp bildas inom varje förvaltningsområde enligt mönster från nuvarande lokala samråd. Samrådsgruppen formulerar mål och förvaltningsplan samt fastställer avskjutningsmål för hela förvaltningsområdet. Samrådet ska omfatta all älgmark inom förvaltningsområdet, vilket kräver ändringar av Naturvårdsverkets föreskrifter.

Administration

Länsstyrelsens, viltvårdsnämndens och samrådets roller förändras kraftigt. Detsamma gäller i viss mån skogsvårdsstyrelsen (numera Skogsstyrelsen) och Jägareförbundet.

Jakten

Reglerna för älgskötselområden och licensområden avskaffas liksom nuvarande registreringsförfarande på länsstyrelsen. Samrådsgruppen inom förvaltningsområdet fördelar avskjutningsnivåer. Jakttiden förändras.

Utbildning

Grundläggande för möjligheten att få till stånd en väl fungerande förvaltning anges vara att kunskaper sprids till och accepteras av alla inblandade parter. Utbildningsplaner och materialproduktion bör ske i samverkan mellan areella näringar, jägarorganisationer och myndigheter.

Finansiering

Älgavgifter och Jägareförbundets allmänna uppdrag bildar basresurser i systemet. Skogsskadeinventeringar och betesprognoser finansieras av Skogsstyrelsens myndighetsanslag.

11.6.2 Översyn av Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag

I oktober 2004 presenterades en utredning av Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag som hade genomförts inom Jordbruksdepartementet.²⁴ Utredningen behandlade också frågan om älgförvaltning. I utredningen föreslogs att Svenska Jägareförbundet ska samordna och stödja älgförvaltningsarbetet strategiskt och operativt på lokal nivå samt ta ansvar för att lokala samråd kommer till stånd. Förbundet bör även bidra med sin kunskap om älgförvaltning till ansvariga myndigheter. Vidare föreslogs att jägarnas och markägarnas organisationer bör ha lika antal representanter i de lokala samrådsgrupperna och att skogsvårdsstyrelsen alltid ska kallas till mötena.

Jägarna bidrar bl.a. med avskjutningsstatistik, bedömningar om älgstammens storlek och sammansättning. Markägarna bidrar med uppgifter om skador på gröda och skog och om förändringar i skogsbruket som kan påverka framtida viltfoderutbud. Utredaren föreslog att formerna för det lokala samrådet ”stramas upp” genom att Jägareförbundet får i uppgift att sammankalla berörda parter till lokalt samråd och att ta ansvar för att det hålls ett sammanträde med syfte att upprätta en översiktlig älgvårdsplan för distriktet i enlighet med av samhället uppställda mål.

11.6.3 Pågående utredning om ett nytt älgförvaltningsystem

I december 2005 beslutade regeringen att tillsätta en utredare med uppdrag att analysera nuvarande system för älgförvaltning.²⁵ Bakgrunden var bl.a. de skador som älgstammen förorsakar skogsbruket samt de olyckor älgen orsakar i trafiken.

Utredaren ska vid behov av förändringar lämna förslag på en ny förvaltningsmodell. Förslaget ska bygga på en ekosystembaserad lokal förvaltning som ska vara anpassad efter den lokala älgstammens demografiska processer och de lokala ekologiska förutsättningarna. Jakten ska vara produktionsanpassad med en livskraftig älgstam av hög kvalitet i långsiktig balans med betesresurserna. Utredaren ska analysera hur incitamenten för avskjutning förändras genom förslag till ny förvaltningsmodell och om förändrade incita-

²⁴ Jordbruksdepartementet, *Precisering av Svenska Jägareförbundets allmänna uppdrag att leda delar av viltvården och jakten i landet*, oktober 2004.

²⁵ Dir. 2005:142.

ment leder till en samhällsekonomiskt bättre avvägd nivå på avskjutningen.

Av direktiven framgår det också att det ovan refererade ramförslag till älgförvaltningsmodell som föreslagits av ett antal skogsbolag, skogsägarorganisationer och jägarorganisationer kan utgöra en utgångspunkt för utredarens arbete. Utredaren ska samråda med Skogsutredningen 2004 och redovisa uppdraget senast den 30 december 2006.

11.7 Halverad älgstam?

I december 2005 presenterades en preliminär rapport om älg- och rådjursstammarnas samhällsekonomiska betydelse ur ett kostnads- och intäktsperspektiv.²⁶ I rapporten beskrivs bl.a. sambanden mellan viltstammarnas storlek, den tillgängliga foderresursen och skadorna på ungskogen. Det konstaterades bl.a. att skogsbrukets utveckling mot mindre ungskogsarealer har haft stor betydelse för att andelen viltskadad ungskog har ökat trots att viltstammarna samtidigt har minskat.

I rapporten gjordes en jämförande analys av de samhällsekonomiska effekterna av en halvering respektive dubbling av nuvarande nivå på älg- och rådjursstammarna. De kostnader som viltet åsamkar trafiken, skogsbruket och förädlingsindustrin ställs mot olika jaktvärden.

Slutsatsen blev att rådjurs- och älgstammarnas samhällsekonomiska årliga kostnader var cirka två miljarder kronor. På nationell nivå uppkommer ungefär två tredjedelar av dessa kostnader i trafiken medan en tredjedel belastar skogsbruket och skogsindustrin.²⁷ Samtidigt bedömdes de samhällsekonomiska värdena vara cirka två miljarder kronor per år. Denna balans mellan kostnader och värden ska emellertid ses i ljuset av att kostnaderna minskar i stort sett linjärt med minskade viltstammar eftersom både antalet olyckor och skogsskadorna är proportionella mot viltstammarnas storlek. Den samhällsekonomiska nyttan av viltets jaktliga värde, avtar däremot bara svagt med minskade viltstammar. Slutsatsen i rapporten blev därför att en minskning av rådjurs- och

²⁶ Ingemarson, Fredrik, Claesson, Svante och Thuresson, Tomas, *Älg- och rådjursstammarnas kostnader och värden*, preliminär rapport, 2005-12-01. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen sommaren 2006 skulle myndigheten publicera den slutliga rapporten i augusti 2006.

²⁷ I södra Sverige är trafik kostnaden den klart största kostnadsposten. Förädlingskostnaderna utgör en betydligt större del av kostnaderna i norra än i södra Sverige.

älgstammarna med 30–50 % skulle resultera i en årlig samhälls-ekonomisk nytta på ungefär 500 miljoner kronor.

11.7.1 Rapporten kritiseras

Skogsstyrelsens rapport stod emellertid inte oemotsagd. Från jägarorganisationer konstaterades bl.a. att älgens betydelse som symbol och turistmagnet inte hade beaktats i beräkningarna.²⁸ Vidare framhölls det att det finns andra sätt att minska de kostnader som viltet orsakar samhället än att halvera stammarna. Det kan bl.a. handla om ändrade skötselmetoder som tar hänsyn till viltets behov, stödutfodring som håller älgar borta från känsliga nyplanteringar och liknande.

11.8 Adaptiv förvaltning av vilt- och fiskpopulationer

Forskningsprogrammet Adaptiv förvaltning av vilt- och fiskpopulationer omfattar 40 miljoner kronor och finansieras av Naturvårdsverket. Satsningen är den största kring vilda däggdjur, fåglar och sötvattenfisk som myndigheten har gjort och löper mellan åren 2004 och 2009.

Bakgrunden till satsningen anges vara ett stort behov av hållbara modeller för förvaltning av vilt och fisk anpassade till både de långsiktiga miljömålen och allmänhetens intressen för jakt och fiske. Inom ramen för programmet utarbetas modeller som kan användas inom skogs- och viltförvaltning för att strukturera problem och för att göra förutsägelser som kan testas mot empiriska data. Enligt programbeskrivningen kommer forskningsprogrammet att lägga grunden för framtidens svenska viltförvaltning.

Forskningen genomförs i nära samarbete med markägare, jägare, fiskare och andra berörda. Dessa grupper, liksom tjänstemän på länsstyrelser och andra myndigheter, anges vara viktiga aktörer både i forskningen och i den framtida viltförvaltningen. Stor vikt kommer att läggas vid ekonomiska och statsvetenskapliga frågeställningar och forskningen kommer att ha en tydlig koppling mellan god grundforskning och tillämpad hållbar förvaltning.

²⁸ www.jagareforbundet.se

11.9 Kort om älgförvaltning i Finland

I vårt östra grannland Finland ser klövviltsituationen delvis annorlunda ut än i Sverige. Skogsbrukets utveckling visar stora likheter med det svenska när det gäller trakthyggesbrukets dominans under andra halvan av 1900-talet. De naturgivna förutsättningarna, bl.a. med små rovdjursstammar liknar också de svenska förhållandena.

11.9.1 Färre älgar i Finland

Trots liknande förutsättningar är älgtätheten betydligt mindre i Finland än i Sverige. Målsättningen är tre älgar per tusen ha, vilket man på vissa håll inte når ner till. Trots den med svenska mått mätt låga älgtätheten förekommer det lokalt betydande älgskador även i de finska skogarna. Den totala omfattningen är dock endast hälften så stor som i Sverige.²⁹

11.9.2 Klöviltförvaltning och älgskadeersättning

I Finland fördelas älgjaktslicenser efter areal. Hänsyn tas således inte till älgtätheten. I Finland ersätter staten även till viss del de skador som älg orsakar skogsbruket. Skogsägaren står för en självrisk på 250 euro medan skador och tillväxtförluster som överstiger detta belopp ersätts av staten. Under förutsättning att skadorna inte är så små att självriskens underskrids svarar den finska staten även för värderingskostnaderna. Älgskador som är äldre än tre år ersätts inte.

²⁹ Skogforsk anger andelen älgbetningsskador med allvarliga konsekvenser i Sverige till drygt 28 % medan de i Finland ligger på drygt 13 %. Skogforsk, *Jämförelse av finskt och svenskt skogsbruk*, (under publicering).

12 Utarmning av biologisk mångfald

12.1 Direktiv

I regeringens direktiv till Skogsutredningen uppdras utredaren att belysa vilka eventuella ytterligare åtgärder som krävs inom den svenska skogssektorn för att 2010-målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald ska kunna uppfyllas. När det gäller biologisk mångfald ska utredaren utgå ifrån den definition som är fastlagd i FN:s konvention om biologisk mångfald och de riktlinjer om hållbart nyttjande som har beslutats inom ramen för konventionen.

12.2 Regeringen om utarmning av biologisk mångfald

I regeringens skrivelse om skogspolitiken sades att ansträngningarna för att bevara biologisk mångfald samt skogens natur- och kulturmiljövärden måste fortsätta.¹ Regeringen menade att miljöhänsynen i skogsbruket hade utvecklats men kunde fortfarande bli bättre.

Regeringen ansåg vidare att det fanns omfattande kunskapsluckor som måste fyllas om de uppsatta målen ska nås. Till exempel bedömdes cirka 2 000 skogslevande arter tillhöra någon av kategorierna på den s.k. rödlistan över mer eller mindre hotade arter. Detta faktum utgör, enligt regeringen, en stor utmaning för skogssektorn,.

Regeringen framhöll att Naturvårdsverket pekat på möjligheten att genom röjningsinsatser bidra till en ökad lövträdsandel och därmed till miljö kvalitetsmålet Levande skogar, delmålet om förstärkt biologisk mångfald.

Skydd i olika former för att bevara biologisk mångfald och kulturmiljövärden i skogen och den generella hänsynen till natur- och kulturmiljön utgör basen för bevarandet av biologisk mångfald

¹ Skr.2003/04:39.

i skogslandskapet, skrev regeringen. Bevarande kan ske både på markägarens eget initiativ och genom myndighetsbeslut av olika slag, ansåg regeringen.

Regeringen menade att en effektiv medelsanvändning innebär att såväl strategier som bevarandemodeller behöver utvecklas i takt med att kunskaperna om hur man mest effektivt bevarar biologisk mångfald utvecklas.

Vid sidan av bevarandeåtgärder krävs att sektorer och näringar, som använder de stora arealerna av mark och vatten i Sverige, i samarbete med samhället i övrigt utvecklar ett hållbart nyttjande i linje med den definition av begreppet som är fastlagd i konventionen om biologisk mångfald.

12.3 Den skogspolitiska propositionen om utarmning av biologisk mångfald

I den skogspolitiska propositionen från 1993² föreslog regeringen att skyddet av den biologiska mångfalden skulle stärkas genom att ytterligare skogsmark avsattes som reservat och att avsättnings- takten höjdes i förhållande till den dåvarande takten. Förslaget överensstämde i sina grundläggande delar med det förslag som den skogspolitiska kommittén hade lämnat till regeringen tidigare under samma år. Remissinstanserna var eniga om behovet av att öka reservatsavsättningarna i stora delar av landet men de flesta var kritiska till den föreslagna preciseringen av ett mål för reservats- avsättningar.

Miljömål halverar reservatsbehov

Underlag som en grupp forskare tog fram på uppdrag av den skogspolitiska kommittén visade att en förändring av skogspolitikens inriktning, bl.a. genom inrättandet av ett nytt miljömål och ändringar i skogsvårdslagstiftningen, skulle mer än halvera reservatsbehovet jämfört med om skogsbruket skulle fortsätta som tidigare. Regeringen ansåg vidare att man, vid bedömningen av behoven av avsatt areal reservat, också måste väga in andra åtgärder såsom den normala hänsyn som ska tas vid alla åtgärder i skogsbruket, hur biotopskyddet tillämpades, skyddet för våtmarker,

² Prop. 1992/93:226.

hänsynstagande i gränslandet mellan skogsmark och jordbruksmark samt frivilliga åtaganden. Den inställningen styrktes av flera remissinstanser. I propositionen framhöll regeringen också att arbetet för att bevara den biologiska mångfalden måste utgå från kunskaper om landskap, inte enskilda bestånd eller fastigheter. Bevarandearbetet måste också ges en tidsdimension genom att skydda vissa typer av områden under skilda tidsperioder genom t.ex. civilrättsliga avtal mellan markägare och staten.

Nya resurser krävdes för miljömål

I regeringens proposition avsågs alltså att miljömålet skulle tillgodose genom en kombination av ökade reservatsavsättningar och skärpt tillämpning av naturvårdshänsynen. Regeringens förslag gick därmed längre i fråga om naturvårdshänsynen i det ordinarie skogsbruket än vad kommittén föreslagit och regeringen konstaterade att nya resurser behövde avsättas om den biologiska mångfalden skulle kunna värnas enligt den föreslagna inriktningen.

Regeringen ansåg att de krav på hänsyn i skogsbruket som beslutades i och med 1979 års skogspolitiska beslut inte hade tillgodosetts men även om så hade varit fallet så skulle det knappast ha räckt för att nå de övergripande miljövårds- och naturvårdspolitiska mål som gällde efter det miljöpolitiska beslutet 1991.³

12.4 Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald (CBD) öppnades för undertecknande i samband med UNCED i Rio 1992. Konventionen innebär bl.a. att varje land har ansvar för att bevara biologisk mångfald på gennivå, artnivå och ekosystemnivå.

Enligt direktiven till Skogsutredningen 2004 ska utredningen utgå från den definition av biologisk mångfald som anges i konventionen och som lyder enligt följande:

variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem

³ Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30.

Konventionen har tre övergripande mål:

- Bevarande av biologisk mångfald.
- Hållbart nyttjande av mångfaldens beståndsdelar.
- Rättvis fördelning av den nytta som kan utvinnas ur genetiska resurser.

Bevarande och hållbart nyttjande ska tillsammans garantera att den biologiska mångfalden långsiktigt upprätthålls. Det tredje av de övergripande målen berör framför allt förhållandet mellan länder som tillhandahåller genetiska resurser och länder som med hjälp av teknik och kunskaper utvecklar produkter ur dessa resurser och kan ses som ett incitament för de förra att avsätta resurser för naturvård.

Nödvändiga åtaganden och åtgärder

I konventionstexten pekas på en rad behov av nationella åtaganden och åtgärder. Bland dem kan nämnas

- Utveckling av nationella strategier, planer eller program för biologisk mångfald.
- Engagerande av relevanta samhällssektorer i arbetet med dessa strategier.
- Identifiering och övervakning av biologisk mångfald.
- Forskning, utbildning och allmän medvetenhet om biologisk mångfald.
- Konsekvensbedömning och minimering av skadliga effekter.

Enligt forskningsorganisationen Millennium Ecosystem Assessment utgörs de största hoten mot biologisk mångfald, globalt sett, av habitatförändringar, klimatförändringar, invasioner av främmande arter, överexploatering och föroreningar.

12.5 Biologisk mångfald i den svenska skogspolitiken

De mål för biologisk mångfald som ska uppfyllas inom den svenska skogspolitiken är i huvudsak det skogspolitiska miljömålet samt miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Sedan 2005 finns också ett

sextonde miljö kvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv, som berör skogen i många avseenden.

Det övergripande skogspolitiska miljömålet formuleras i det skogspolitiska beslutet från 1993⁴ på följande sätt:

Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.

Det skogspolitiska miljömålet konkretiseras i ett antal nationella sektorsmål som har beslutats av Skogsstyrelsen efter samråd med centrala aktörer inom skogssektorn inom ramen för det s.k. Nationella sektorsrådet. De nu gällande skogliga sektorsmålen avser perioden 2005–2010. En del av de nationella skogliga sektorsmålen är desamma som delmålen till miljö kvalitetsmålet Levande skogar (se nedan).

Miljö kvalitetsmålet Levande skogar beslutades av riksdagen år 1999⁵ och de därtill hörande delmålen beslutades år 2001. Miljö kvalitetsmålet Levande skogar har följande lydelse:

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet ska nås inom en generation.

De delmål som finns formulerade om långsiktigt skydd av skogsmark, förstärkt biologisk mångfald och skydd för kulturmiljövärden siktar alla på måluppfyllelse år 2010 medan det fjärde delmålet om åtgärdsprogram för hotade arter skulle vara uppnått år 2005.

12.6 Miljömålsrådets uppföljning av miljö kvalitetsmålen

Efter beslut av riksdagen år 2005 har Sverige 16 miljö kvalitetsmål och 72 delmål.⁶ Miljö kvalitetsmålen följs upp av Miljömålsrådet vid Naturvårdsverket. I juni 2006 presenterade Miljömålsrådet sin

⁴ Prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15.

⁵ Prop. 1997/98:145, bet. 1998/99:MJU6.

⁶ Prop. 2004/05:150, bet. 2005/06:MJU3.

femte årliga rapport om miljömålen till regeringen. I rapporten, Miljömålen på köpet, görs bedömningar av om miljö kvalitetsmålen kommer att nås och om delmålen kommer att nås inom den tidsram som är uppsatt för vart och ett av dem. Bedömningarna speglar dock inte enbart det faktiska tillståndet i miljön, utan också möjligheten att nå de av riksdagen satta målen och delmålen.

12.6.1 Miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Miljömålsrådets bedömning för Levande skogar är fortfarande att miljö kvalitetsmålet sannolikt inte kommer att uppnås till år 2020, främst för att många av de biologiska processerna tar lång tid. Forn- och kulturlämningar skadas fortfarande i hög grad. Miljö målsrådet anser att arbetet med att skydda värdefulla skogsområden måste öka i förhållande till den nivå som sker idag och att skogens sociala värden beaktas i kommande skogsvårdslagstiftning. Fortfarande avverkas skogar med mycket höga naturvärden, vilket Miljömålsrådet anser vara negativt för möjligheterna att nå målet. Vidare gör Miljömålsrådet bedömningen att påtagliga förbättringar för den biologiska mångfalden inte lär bli synliga förrän tidigast år 2020.

Delmål 1 nås inte

För delmål 1, Långsiktigt skydd av skogsmark, bedömer Miljö målsrådet att det blir svårt att nå målet för naturreservat till år 2010. Med nuvarande medelstilldelning och prisnivåer på skog och skogsmark kommer målet att nås först år 2020.

Formellt skydd, frivilliga avsättningar och en hög nivå på hänsyn och anpassningar i skogsbruket är viktiga delar för ett hållbart skogsbruk, skriver Miljömålsrådet i sin rapport. Skogsstyrelsen har antagit ett nationellt långsiktigt förhållningssätt, uttryckt som 80-10-10. Det innebär dels en strävan mot en skoglig markanvändning där 10 % av skogen genom olika former av formellt skydd och frivilliga avsättningar är undantagen från skogsbruk, dels att ytterligare cirka 10 % brukas med s.k. ”förstärkt hänsyn”, exempelvis genom att undvika kalhyggesbruk.

Delmål 2 och 4 uppnås

För delmål 2, Förstärkt biologisk mångfald, bedömer Miljömålsrådet att möjligheterna är goda att uppnå målet. När det gäller mängden död ved bedöms målet nås före år 2010. Målnivån för äldre lövrik skog har i princip redan uppnåtts och arealen gammal skog är redan högre än det uppsatta målet.

Delmål 3 avser skydd för kulturmiljövärden och bedöms inte kunna nås inom den utsatta tiden.

Enligt delmål 4 ska åtgärdsprogram för hotade arter finnas och ha inletts senast år 2005. Enligt Miljömålsrådets årsrapport fanns 23 åtgärdsprogram, som berörde 52 hotade arter, vid utgången av år 2005 och miljömålet anses därmed vara uppfyllt.

Åtgärder för att stärka den biologiska mångfalden

I sin rapport skriver Miljömålsrådet att en gemensam nationell strategi för formellt skydd av skog (delmål 1) har fastställts av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen under 2005 och att Skogsstyrelsen har beslutat om nationella skogliga sektorsmål.

Pågående åtgärder med syfte att stärka den biologiska mångfalden är, enligt rapporten, bl.a. att:

- utveckla metoder för att identifiera och sköta kontinuitetsskogar (Skogsstyrelsen)
- genomföra utvecklingsfasen av åtgärdsprogrammet mot markförsurning och för ett uthålligt brukande av skogsmarken (Skogsstyrelsen)
- utarbeta regionala strategier för formellt skydd av skog. Strategierna baseras på den avrapporterade nationella strategin (länsstyrelserna samt Skogsstyrelsen).

12.6.2 Ett rikt växt- och djurliv

Riksdagen antog i november 2005 ett sextonde miljö kvalitetsmål, Ett rikt växt- och djurliv. Målet är formulerat på följande sätt:

Den biologiska mångfalden skall bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer skall värnas. Arter

skall kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor skall ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Till det sextonde miljö kvalitetsmålet hör tre delmål;

1. *Hejda förlusten av biologisk mångfald.* Senast år 2010 ska förlusten av biologisk mångfald inom Sverige vara hejdad.
2. *Minskad andel hotade arter.* År 2015 ska bevarandestatusen för hotade arter ha förbättrats så att andelen arter som klassificeras som hotade ha minskat med minst 30 % jämfört med år 2000, och utan att andelen försvunna arter har ökat.
3. *Hållbart nyttjande.* Senast år 2007 ska det finnas metoder för att följa upp att biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt. Senast år 2010 ska biologisk mångfald och biologiska resurser såväl på land som i vatten nyttjas på ett hållbart sätt så att biologisk mångfald upprätthålls på landskapsnivå.

Det sextonde miljö kvalitetsmålet nås inte i tid

Det sextonde miljö kvalitetsmålet följs i år upp för första gången. Miljömålsrådet bedömer i dagsläget att målet blir mycket svårt att nå inom tidsramen, givet den tid det tar att vända hotbilden för såväl vissa miljöer som arter. Arbetet behöver effektiviseras, fokuseras och koordineras ytterligare, anser Miljömålsrådet.

I kommentarer till delmålet skriver Miljömålsrådet att för att klara delmål 1 förutsätts bl.a. att arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter genomförs som planerat, att antalet skyddade områden ökar betydligt snabbare än i dag, att reservat och Natura 2000-områden sköts och att frivillig miljöhänsyn, naturvårdsåtgärder och riktat artskydd ökar inom de areella näringarna. Dessutom behöver ett antal åtgärder genomföras inom bl.a. Levande skogar, enligt Miljömålsrådet. Det är osäkert om de beslutade åtgärderna är tillräckligt omfattande för att hejda förlusten av biologisk mångfald fram till år 2010. En säkrare bedömning kommer att tas fram till den fördjupade utvärderingen år 2008, skriver Miljömålsrådet i sin rapport.

Delmål 2 bedömer Miljömålsrådet vara möjligt att uppnå till år 2015, förutsatt att åtgärdsprogrammen för hotade arter genomförs. Samtidigt pekar rådet på att antalet hotade arter inte har minskat mellan åren 2000 och 2005.

För delmål 3 skriver Miljömålsrådet att metoder för att följa upp delmålet kommer att vara framtagna till år 2007. Rådet bedömer det däremot som svårt att nå ett hållbart nyttjande av biologisk mångfald och biologiska resurser till år 2010. Det beror, enligt Miljömålsrådet, främst på att omställningar i bl.a. de areella näringarna tar tid att genomföra.

12.7 ArtDatabanken och Centrum för biologisk mångfald

ArtDatabanken arbetar med kunskapen om den biologiska mångfalden i Sverige och är en för Naturvårdsverket och SLU (Sveriges lantbruksuniversitet) gemensam arbetsenhet. ArtDatabankens primära uppgifter är att samla in, lagra, utvärdera och tillhandahålla information om hotade och sällsynta växter och djur. En grund i detta arbete är att bedöma arters hotsituation och status och att utarbeta och revidera s.k. rödlistor. ArtDatabanken tar också fram förslag till åtgärdsprogram för enskilda arter eller biotoper och deltar i utvärderingen av utförda program.

För att leva upp till de krav som ställs i konventionen om biologisk mångfald, beslöt riksdagen 1994 att bilda ett nationellt centrum för biologisk mångfald (CBM). Arbetet går ut på att initiera och samordna forskning, utbildning och information med sikte på att bevara, restaurera samt hållbart nyttja biologisk mångfald i Sverige. CBM deltar också i internationella samarbeten som syftar till att lösa problem inom biodiversitetsområdet. CBM är en centrumbildning gemensam för SLU och Uppsala universitet.

12.7.1 CBM och ArtDatabankens lägesbeskrivning till Skogsutredningen

I ett material som presenterades för Skogsutredningen i februari 2006 sammanfattar ArtDatabanken och CBM (Centrum för biologisk mångfald) sin syn på läget för den biologiska mångfalden i den svenska skogen i följande punkter:

- Det tar lång tid att vända den negativa utvecklingen för biologisk mångfald i skog som 1900-talets utnyttjande av naturresurser lämnat i arv, men det går!
- En förutsättning är att se dagens situation som den är, trots omfattande insatser en fortsatt, om än inbromsad, negativ utveckling.
- Allt tydligare målsättningar för naturvård kommer att utvecklas framöver. Det blir då också tydligare vad som faktiskt behöver genomföras för att nå målen.
- Det kommer i sin tur att ställa tydligare krav på lagstiftning och andra styrmedel.

Kraftfulla satsningar krävs för att nå målen

Enligt ArtDatabanken och CBM pekar modern forskning på att 10–30 % av mängden lämpligt habitat bör finnas kvar på landskapsnivå, för att arter inte påtagligt ska påverkas av negativa fragmenteringseffekter. I Sverige är endast 1 % av produktiv skogsmark nedanför gränsen för fjällnära skog avsatt för naturvårdsändamål. I dag diskuteras nivån 5 %, fördelad som 2 % juridiskt skyddad och 3 % frivilligt avsatt mark. En sådan strategi ställer mycket höga krav på såväl de frivilliga avsättningarna som på den hänsyn som tillämpas på övriga 95 % av arealen, menar ArtDatabanken och CBM. Mot bakgrund av detta har man svårt att se att det svenska skogsbruket, som det praktiseras i dag, leder till att nationella miljö kvalitetsmål och internationella åtaganden nås.

Kunskapsläget medger inte noggranna kvantifieringar av hur mycket som behöver göras, enligt ArtDatabanken och CBM, men det är helt klart att om Sverige ska nå nationella målsättningar för naturvård och biologisk mångfald måste nivån på områdesskydd, restaureringar och skötsel höjas betydligt, och ges en tydligare strategi. Detta är genomförbart men kräver fortsatta kraftfulla satsningar, enligt ArtDatabanken och CBM.

Det nationella miljö kvalitetsmålet Levande skogar innebär en hög ambitionsnivå. När dagens delmål har uppnåtts väntar en utvärdering av hur nya delmål ska formuleras för att det övergripande målet ska kunna nås. ArtDatabanken och CBM bedömer att det nya miljö kvalitetsmålet för växt- och djurliv är än mer

långtgående – målen för artbevarande är betydligt svårare att nå än t.ex. dagens delmål för lövandel i skog.

EU ställer hårdare krav

Enligt ArtDatabanken och CBM kommer EU på sikt att ställa allt hårdare krav på att Sverige som medlemsland redovisar hur man tänker säkerställa ”gynnsam bevarandestatus”, dvs. biologiskt godtagbara nivåer på naturtypers utbredning, kvalitet m.m., samt arters populationsstorlek och -utveckling. Det här kan komma att få stor betydelse för de svenska målsättningarna, inte minst då EU-direktiven är juridiskt bindande, till skillnad från t.ex. våra nationella miljökvalitetsmål.

Skogsvårdslagens intentioner om jämställda mål för produktion och naturhänsyn är goda, anser ArtDatabanken och CBM men menar att principen om frihet under ansvar har resulterat i att en lägstanivå när det gäller frivillig naturvårdshänsyn i stort sett saknas. Vad är egentligen en naturvårdshänsyn som är så låg att den är lagstridig frågar sig ArtDatabanken och CBM i presentationen till Skogsutredningen. Det är, enligt CBM och ArtDatabanken uppenbart att skogsvårdslagen inte styr näringen mot de mål som finns. I denna situation hade skogscertifieringen kunnat vara ett verksamt verktyg. Utvecklingen sedan 1996 har dock visat att skogscertifieringen inte lyckats skapa en naturvårdshänsyn som på ett kraftfullt sätt förändrar läget, anser ArtDatabanken och CBM.

I presentationen hänvisas till en rapport från Riksrevisionsverket (RRV) år 1999.⁷ RRV skriver i rapporten att ”Det går inte att utforma kravregler i SVL eller åtföljande föreskrifter eller förelägganden som innebär att portalparagrafens jämförelse av miljömålen med produktionsmålen kan genomdrivas med hjälp av lagen.”

Medel till områdesskydd

De medel som under de senaste åren beslutats politiskt för inköp av skog till naturvårdsändamål har inneburit en betydande förstärkning, anser ArtDatabanken och CBM. Utan dessa beslut hade dagens situation sett betydligt mörkare ut.

⁷Riksrevisionsverket, *Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämföra miljömålet med produktionsmålet*, revisionsrapport 1999.31, 1999.

Åtgärder för att hindra utarmningen av biologisk mångfald

I skrivelsen till Skogsutredningen pekar ArtDatabanken och CBM gemensamt ut ett antal åtgärder som de bedömer vara nödvändiga för att uppfylla 2010-målet om att hejda utarmningen av biologisk mångfald.

Följande åtgärder behövs:

- Dramatiskt ökad tillgång till viktiga substrat, strukturer & funktioner.
- Hantering av utdöendeskulden – riktade restaureringsinsatser.
- Kontinuitetsskog: andra bruksformer än trakthyggesbruk.
- Åtgärdsprogram för hotade arter.

ArtDatabanken och CBM anser att man behöver arbeta på många plan samtidigt för att hejda utarmningen av biologisk mångfald. Man anser bl.a. att det är nödvändigt att arbeta med strategier på landskapsnivå, liksom att arbeta med alla typer av skog, från urskogsreservat till hårt brukad produktionsskog. LEKO, som är Skogsstyrelsens arbetsmodell för att samordna arbetet med naturvård i ett småskaligt landskap med många markägare, förs fram som ett positivt exempel på hur man kan arbeta med att hejda utarmningen av biologisk mångfald på privatägd mark.

ArtDatabanken och CBM anser också att möjligheterna att arbeta med arrondering behöver förstärkas väsentligt eftersom arronderingen ofta är en förutsättning för att kunna arbeta effektivt med naturvård.

Satsningarna på juridiskt bundna och frivilliga avsättningar måste fortsätta. Det är dock mycket viktigt att det inte leder till att behoven av skötsel försummas. I såväl mark som avsatts för naturvård som annan skogsmark finns ett stort behov av förstärkt naturvårdsinriktad skötsel

Kartlägg kontinuitetsskogar

Kontinuitetsskogar pekas ut särskilt i skrivelsen från ArtDatabanken och CBM. Man föreslår att dessa skogar kartläggs, digitaliseras, följs upp och läggs in i Skogsstyrelsens interna planeringssystem (Kotten).

När det gäller hänsyn i produktionsskog, s.k. generell hänsyn, skriver ArtDatabanken och CBM bl.a. att det behövs tydligare

kravnivåer i skogsvårdslagen samt att lägstanivån i skogsvårdslagen måste höjas. De anser vidare att de gröna skogsbruksplanerna bör utvecklas så att lämpliga naturhänsyn vid avverkning markeras i de bestånd som brukas med generell hänsyn.

ArtDatabanken och CBM anser att Skogsstyrelsens SMÖR och Polytaxinventering bör ersättas av mer omfattande avverkningsplanering för småskogsbruket i kombination med stickprov på utförda avverkningar. Dessutom anser man att formerna för att öka och restaurera naturvärden genom att bruka skogen, t.ex. med s.k. förstärkt hänsyn, behöver utvecklas.

Positiv återkoppling till markägare

Något som ArtDatabanken och CBM pekar särskilt på är behovet av positiv återkoppling till skogsägare som utför åtgärder som främjar den biologiska mångfalden. Man menar att de markägare som tidigare tagit mer hänsyn än lagen kräver i dag "bestraffas" genom att få sina möjligheter att bruka marken beskurna, t.ex. genom att områden klassas som nyckelbiotoper. Man jämför med jordbruket där man menar att det numera är allmänt accepterat att brukare får ersättning för att producera även kollektiva nyttigheter. En form för att kompensera markägare skulle kunna vara att en grön plan och rådgivning erbjuds kostnadsfritt till skogsägare som förbinder sig att ta hänsyn enligt rådgivningsnivån.

ArtDatabanken och CBM föreslår att budgeten för Nokås och naturvårdsavtal ökas kraftigt. Nokås-stöd pekas ut som ett bra verktyg för direkt "belöning" till markägare som vill göra naturvårdsinsatser på den egna marken. Naturvårdsavtal är bra men bör användas på ett mer flexibelt sätt, säger man i skrivelsen och framför att man behöver utreda alla tänkbara sätt att öka skogsägarnas möjligheter att satsa på annat än virkesproduktion.

För att klara miljömålen krävs många nya styrmedel, t.ex. olika former av samarbetsavtal som kompletterar naturvårdsavtalen.

Slutligen pekar ArtDatabanken och CBM på att kompetensen bland de personer som arbetar med naturvård i skogen behöver breddas eftersom det handlar om ekonomi, juridik, biologi, kommunikation, statsvetenskap, kulturgeografi m.m.

12.7.2 ArtDatabanken om tillståndet för skogslevande arter

Nedanstående avsnitt bygger i huvudsak på ett utdrag ur boken "Rödlistade arter i Sverige 2005" utgiven av ArtDatabanken.

Miljömål för hotade arter

Enligt det sextonde miljö kvalitetsmålet, Ett rikt växt- och djurliv, ska andelen hotade arter till år 2015 ha minskat med minst 30 % och inga fler arter ha försvunnit jämfört med rödlistan år 2000. Att ge en exakt siffra på hur det hittills har gått med miljömålet för hotade arter låter sig ännu inte göras. Förutom de bedömnings- tekniska osäkerheterna är fem år en mycket kort tid att mäta förändringar över, inte minst med tanke på den ytterst begränsade övervakning som i dag sker av landets arter. Trenden är i bästa fall en aning positiv, men att döma av de arter som det finns säker kunskap om ser det tyvärr ut som om kurvan fortfarande pekar åt fel håll, om än inte lika kraftigt som tidigare.

Man måste dock vara medveten om att naturvård är ett långsiktigt arbete där det många gånger tar tid innan storskaliga positiva resultat kan ses. De senaste årens insatser har definitivt varit positiva. Situationen hade tveklöst varit avsevärt allvarligare om inget hade gjorts. Än återstår dock mycket arbete innan 2010- målet och miljömålen för hotade arter nås. För att kunna följa hur det faktiskt går för arterna i naturen är behovet stort av en utökad artövervakning.

Rödlistade arters förekomst i olika naturtyper

Gott och väl hälften (51 %) av de rödlistade arterna förekommer i skogsmiljöer (i vid bemärkelse). Sverige är generellt sett artrikare ju längre söderut man kommer. Samtidigt har markanvändnings- trycket länge varit högre, andelen skyddad mark är betydligt lägre och kunskapsläget bättre i landets södra delar. Sammantaget har detta lett till att antalet rödlistade arter är påtagligt högre i södra Sverige.

Tabell 12.1 Antal rödlistade arter 2005 i respektive naturtyp

	Antal arter
Skog	1 862 (51 %)
Jordbrukslandskap	1 694 (46 %)
Urban miljö	512 (14 %)
Fjäll	173 (5 %)
Våtmark	512 (14 %)
Sötvatten	219 (6 %)
Havsstrand	289 (8 %)
Marin miljö	231 (6 %)
Alla	3 653

Hotsituation i skogslandskapet

Förutsättningarna för den biologiska mångfalden i landets skogar har ur vissa aspekter utvecklats positivt under de senaste åren.

- Antalet skogsreservat och arealen skyddad skog har ökat. Dessa avsättningar, tillsammans med skogsnäringens förbättrade naturvårdsinsatser, är mycket betydelsefulla.
- Många nya nyckelbiotoper har lokaliserats och skyddats i hela landet, och med dem fyndplatser för känsliga arter.
- Den generella naturhänsynen i skogsbruket har blivit bättre genom utbildning, miljöcertifiering och en större medvetenhet om naturvård.
- Ekologisk landskapsplanering och gröna skogsbruksplaner lyfter fram de ekologiska aspekterna tydligare.
- Omfattande utbildning för personer som är verksamma i skogsbruket har genomförts.
- I och med tillkomsten av miljömålet Levande skogar finns det preciserade mål, bl.a. för mängden död ved, för att gynna den biologiska mångfalden.

Trots ovan nämnda förbättringar är situationen för rödlistade arter i skogen totalt sett dock inte mätbart bättre än år 2000. Det kvarstår betydande problem vilka dels beror på dagens sätt att bruka skogen, dels på den storskaliga omvandling som skedde

under 1900-talets andra hälft. Även många ännu inte rödlistade skogslevande arter fortsätter att minska; som exempel kan nämnas entita och talltita. Andra problem är att:

- De barrskogar som planterades efter stora avverkningar eller på igenplanterad tidigare jordbruksmark från 1950-talet och framåt är biologiskt fattiga. För att höja skogsproduktionen har det framförts önskemål om att utöka skogsgödslingen till 1980-talets nivåer, dvs. till uppemot 200 000 ha per år. Inte minst i kombination med luftburet kvävenedfall kan detta få negativa konsekvenser för florans sammansättning, bland annat för vissa grupper av mykorrhizasvampar.
- En betydande del av de rödlistade arternas förekomst i dagens skogslandskap utgör endast små och isolerade rester av tidigare större populationer med mer sammanhängande utbredning.
- I ett femtioårigt perspektiv har mängden skog äldre än 160 år enligt Riksskogstaxeringen ungefär halverats i hela landet. Sedan 1983 har arealen skog äldre än 100 år minskat med 15 %.
- Skogsstyrelsens kontroller visar att var fjärde avverkning fortfarande inte lever upp till skogsvårdslagens minimikrav för naturvårdshänsyn.
- Minst en tredjedel av alla skogslevande arter och hälften av de rödlistade skogsarterna är knutna till ved.
- Många av de rödlistade skogslevande arterna är anpassade både till ett speciellt substrat och till relativt korta spridningsavstånd.
- Arealen med äldre lövträd har minskat med 80 % de senaste 50 åren, och med 60 % under de senaste 20 åren i landet som helhet. Störst är nedgången av mängden gamla lövträd i norra Sverige.
- I de syd- och mellansvenska lövskogsdominerade markerna är faunan och floran ofta knuten till en speciell hävd och skötsel. Denna skötsel behöver på många håll utökas i omfattning.
- Arealen av ek- och bokskog har minskat kraftigt i ett 100-årsperspektiv. I hela södra Sverige återstår knappt 20 % av ekskogen och 30 % av bokskogen jämfört med början av 1900-talet.

- Ett påtagligt problem i Norrland är avsaknaden av nya lövbrännor (lövskogsrika partier som kommit upp efter skogsbränder). Flera skogsbolag har dock visat ett ökat intresse för naturvårdsbränningar, vilket lokalt haft en positiv inverkan på brandberoende arter.
- Nedanför den formella gränsen för den fjällnära skogen är andelen statligt skyddad skog bara drygt 1 %.

12.8 Naturvårdsverkets åtgärdsprogram för hotade arter⁸

Cirka fem procent, eller 2 000, av Sveriges djur- och växtarter är hotade av utrotning. Deras livsmiljöer har påverkats av miljöförstöring och att jordbruket, skogsbruket och fisket har rationaliserats. Inom ramen för arbetet för att lösa de stora miljöproblemen inom en generation, till år 2020, startar Naturvårdsverket och länsstyrelserna 210 åtgärdsprogram för över 500 arter och livsmiljöer fram till år 2010. Dessa program är en del av arbetet för att klara miljö kvalitetsmålen.

Åtgärdsprogrammen innebär en nysatsning på skötsel och återskapande av naturmiljöer. År 2005 avsatte Naturvårdsverket 50 miljoner kronor för länsstyrelsernas arbete med programmen och för särskilda insatser. En del program rör livsmiljöer för flera arter. Till år 2015 är målet att andelen hotade arter ska ha minskat med 30 procent.

Ett åtgärdsprogram för en hotad art är ett vägledande dokument som fastställs av Naturvårdsverket. Länsstyrelserna tar fram programmen. Många av de hotade arterna finns bara kvar på några få ställen i landet och varje länsstyrelse får huvudansvar för vissa arter som finns i deras län. Programmen tas fram i samverkan med andra myndigheter och aktörer. ArtDatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet har en viktig roll med sin kunskap om hotade arter.

Programmen är i första hand underlag för myndigheters och organisationers arbete. Länsstyrelserna samordnar åtgärdsprogrammen med andra verksamheter i länet, t.ex. bildande och skötsel av naturreservat, fiskevård och EU:s miljöersättningar till jordbruket.

⁸ www.naturvardsverket.se, maj 2006.

12.9 Formas

Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas) uppdrogs i regleringsbrevet för 2005 att ta fram en kunskapsöversikt över forskning om biologisk mångfald som relaterar till de av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen med tillhörande delmål samt till de internationella åtaganden som Sverige gjort.⁹ Kunskapsöversikten togs fram vid Centrum för biologisk mångfald (CBM) på uppdrag av Formas. Som underlag till rapporten intervjuades forskare och representanter för bl.a. myndigheter och näringsliv.

Integrering miljö-produktion för liten

Kunskapsöversikten visar att den nationella forskningskompetensen inom biologisk mångfald har breddats och att Sverige har fått en bättre kunskapsbas inom området. Merparten av forskningen är relevant för miljömålsarbetet, men miljömålsmyndigheterna skulle, enligt Formas, också behöva medel för uppdragsforskning.

Angående miljökvalitetsmålet Levande skogar sägs i rapporten bl.a. att trots att det nu är mer än tio år sedan produktionsmålet och miljömålet gavs lika stor vikt i skogsbruket är integreringen, enligt avnämare och forskare, av mål och åtgärder fortfarande alltför liten. I rapporten sägs vidare att pendeln nu börjar svänga över mot produktion igen från ett tidigare fokus på naturvård. Därför finns enligt intervjuade forskare och avnämare behov av strategiska politiska beslut för inriktningen på miljömålsarbetet.

Effekter av naturhänsyn dåligt kända

Generellt behövs också ökad kunskap om betydelsen av hård död ved, gammal skog, äldre lövrik skog samt föryngring av lövskogsbestånd för bevarande av arter, habitat och ekologiska processer. Uppgifter om detaljerade naturvärden i nyckelbiotoper saknas i stor utsträckning och endast 25 % av arealen nyckelbiotoper är kända. Troligen finns mycket av den okända arealen i fjällnära skog. Naturvärdena i storskogsbrukets avsättningsområden är ännu inte

⁹ Formas, *Biologisk mångfald – en kunskapsöversikt över befintlig forskning och kunskapsbehov i miljömålsarbetet*, december 2005.

kvalitetssäkrade, samtidigt som de frivilliga avsättningarnas lokalisering, och ägarnas långsiktiga intentioner, ofta är okända.

Avnämarna uttrycker, enligt Formas, behov av ökad kunskap om vilka effekter naturhänsyn får på den biologiska mångfalden vid föryngringsavverkning, markberedning, gallring och röjning. Parallellt bör långsiktigt dynamiska effekter på biologisk mångfald av konventionell skogsodling, röjning och gallring undersökas. Det finns, enligt både forskare och avnämare, få empiriska studier av hur man kan restaurera områden för att bevara arter i livskraftiga populationer, heter det i rapporten från Formas.

Långt kvar till bra utvärdering i skogen

Relativt triviala undersökningar kan ha större vikt för det praktiska naturvårdsarbetet i skogen, jämfört med mer sofistikerade och innovativa forskningsprojekt. Det behövs mer kvantitativa resultat: hur många högstubbar ska sparas, hur breda kantzoner behövs etc. Hur ser nyttoaspekterna av olika former av markanvändning ut, exempelvis den solexponering som hyggesbruket ger? Spridningsbiologi är också mycket viktig – var finns kärnregioner och hur kan viktiga arter sprida sig mellan dem?

Skogsnäringen och den dåvarande skogsvårdsorganisationen har långt kvar till bra utvärdering av åtgärder i skogen, skriver Formas i rapporten. Skogscertifieringarna bygger enligt en forskare inte på åtgärder som har utvärderats och analyserats. Generellt behövs det mer långsiktiga försök med avverkning under olika former. I och med den långa omloppstiden i skogen är det ofta omöjligt att uttala sig om effekter utifrån vanliga forskningsprojekt som normalt bara pågår under ett fåtal år, skriver Formas.

Dessutom behövs det mer forskning om attityder bland skogsägare och personer inom skogsnäringen. Det är av central betydelse för miljömålsarbetet att arbeta med attityder parallellt med att utföra åtgärder, skriver Formas i sin rapport.

12.10 Kunskap för biologisk mångfald

I oktober 2005 överlämnade regeringens utredare Jan-Olov Westerberg sitt betänkande Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskapen?¹⁰

Enligt utredaren är kunskap av olika slag basen i arbetet med att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald. Inventeringar och karteringar av naturen ger underlag för att identifiera miljöer och arter som kräver särskilda insatser. Miljöövervakning ger förutsättningar att bedöma det generella tillståndet för biologisk mångfald i Sverige och vilka förändringar som sker. Genom uppföljning av delmål, åtgärder och styrmedel kan effektiviteten i miljöarbetet bedömas. Dokumentation av erfarenheter och praktik behövs för att bygga upp kunskap om metoder för bevarande och hållbart nyttjande. Forskning vid universitet och högskolor är ett viktigt stöd i all kunskapsuppbyggande verksamhet.

Utredaren menar vidare att de insatser som görs för att bevara och hållbart nyttja biologisk mångfald och därav följande kunskapsuppbyggande insatser främst styrs av de nationella miljökvalitetsmålen, EU-direktiv samt internationella åtaganden, t.ex. konventionen om biologisk mångfald.

Kunskap kopplat till Levande skogar tillfredsställande

Enligt utredaren är kunskapsläget kopplat till miljökvalitetsmålet Levande skogar i stort sett tillfredsställande. Genom ett flertal inventeringar av Sveriges skogar finns en relativt god grund att stå på när det gäller att peka ut skyddsvärd skogsmark. Vissa brister finns när det gäller uppföljningen av frivilliga avsättningar och kännedomen om naturvärden och klassningar på storskogsbrukets marker, enligt utredaren. Det är mycket viktigt för samtliga miljöer och miljökvalitetsmål att basinventeringen av Natura 2000-områden och skyddade områden samt Nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS) kan fullföljas, anser utredaren.

När det gäller det sextonde miljökvalitetsmålet, Ett rikt växt- och djurliv, anser utredaren bl.a. att det är viktigt att miljöövervakningen förbättras. För att kunna följa upp Sveriges bidrag till det internationella 2010-målet att hejda förlusten av biologisk

¹⁰ SOU 2005:94.

mångfald bör utvecklingen av indikatorer intensifieras och samordnas med liknande aktiviteter inom EU, anser utredaren.

Betänkandet har remitterats men det är, när detta skrivs, oklart om och när förslagen kommer att genomföras.

13 Skogens vatten

13.1 Direktiven

Vattenfrågor omnämns inte uttryckligen i regeringens direktiv till Skogsutredningen. Sedan direktiven skrevs har emellertid vattenfrågor fått ökad uppmärksamhet både mer allmänt och inom skogsbruket. Ett viktigt skäl till detta är det pågående genomförandet av EU:s vattendirektiv. Sammantaget motiverar detta att vattenfrågorna uppmärksammas i detta betänkande.

13.2 Vattnet i skogen – en ny utmaning

De allra flesta av Sveriges sjöar, vattendrag och källområden är belägna i skogslandskapet. Skogsbruket har genom sektorsansvaret ett särskilt ansvar för hänsyn till vattenkvalitet och de biologiska värdena i och kring vattenförekomster. Sedan några år tillbaka pågår dessutom en förändringsprocess i det svenska vattenarbetet till följd av införandet av EU:s vattendirektiv i svensk lagstiftning.

En av de stora utmaningar som vattenfrågorna innebär är att de kräver ett tydligt landskapsperspektiv. Åtgärder i en del av ett avrinningsområde har konsekvenser för hela området. Deltagande och samverkan över sektors- och ägo gränser är således ett viktigt inslag i vattenarbetet.

13.3 EU:s ramdirektiv för vatten

Vattenpolitiken är ett av de äldsta och mest utbyggda områdena inom EU:s miljöpolitik. EU:s ramdirektiv för vatten för antogs år

2000¹ och omfattar alla typer av vatten; ytvatten, grundvatten, floder, sjöar och kustvatten.²

Ramdirektivet syftar bl.a. till att alla typer av vatten i unionen ska uppnå god ekologisk, kemisk och kvantitativ status. Den viktigaste förändringen i samband med införandet av ramdirektivet är att arbetet med skydds- och planeringsfrågor för vatten nu utgår i från avrinningsområden, dvs. naturens egna gränser för vattnets flöde. Sverige är därför, sedan 2004, indelat i fem vattendistrikt. Inom varje distrikt har en länsstyrelse utsetts till vattenmyndighet.³ Utgångspunkten för all vattenpolitik är således att se vattendrag som helheter och inte som områden inom kommun-, läns- eller nationsgränser.

En annan förändring är legalt bindande miljö kvalitetsnormer genom vilka alla vatten ska uppnå ”god status”. För att nå dessa normer ansvarar vattenmyndigheterna för att en särskild arbetsgång följs.⁴ Denna ska bl.a. leda fram till att det finns en förvaltningsplan för varje vattendistrikt.

13.4 Mål och lagstiftning med betydelse för skogsbruk i anslutning till vattenmiljöer

Utöver EU:s övergripande ramdirektiv för vatten som har beskrivits ovan finns mål och lagstiftning med betydelse för hur skogsbruk bedrivs i anslutning till vatten. Bland dessa märks:

De skogspolitiska sektorsmålen

I ett av de skogliga sektorsmål som antogs våren 2005 slås det fast att arealandelen förnygringsavverkning med obetydlig hänsyn när det gäller hänsynskrävande biotoper, skyddszoner och skador på mark och vatten ska ha halverats fram till år 2010 jämfört med perioden 1999–2001.

¹ 2000/60/EG.

² www.eu-upplysningen.se

³ De är länsstyrelserna i Norrbottens, Västernorrlands, Västmanlands, Kalmar och Västra Götalands län. Myndigheterna ska ansvara för att EU:s regler om vattenförvaltning uppfylls.

⁴ Arbetsgången innefattar sammanfattningsvis följande moment: 1) Inventering av påverkan på vattenförekomster 2) Klassificering av status på dessa vattenförekomster i förhållande till den miljö kvalitetsnorm som ska uppnås, 3) Utarbetande av åtgärdsprogram för att uppnå miljö kvalitetsnormerna, 4) Övervakning av miljö tillståndet i de olika vattenförekomsterna för att kontrollera om åtgärder har effekt och 5) Ta fram förvaltningsplaner och sammanfatta kunskaper och uppnådda resultat.

Miljökvalitetsmål

Förutom miljökvalitetsmålet Levande skogar berörs skogsbruket också på olika sätt av Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Ingen övergödning och Bara naturlig försurning. Samtliga dessa mål har anknytning till vattenmiljöer.

Skogsvårdslagen

Vattenfrågorna behandlas i 30 § skogsvårdslagen (SVL) där den hänsyn som förväntas tas i samband med alla skogliga åtgärder finns beskriven. I Skogsstyrelsens föreskrifter till 30 § SVL berörs vattenmiljöer direkt eller indirekt på flera olika sätt.

Miljöbalken

I miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som måste iakttas vid verksamheter som kan medföra skada eller olägenhet för miljön. Enligt allmänna lagvalsprinciper ska de mer detaljerade föreskrifterna till 30 § SVL dock tillämpas i första hand. När föreskrifter för en viss situation saknas i SVL får miljöbalkens hänsynsregler dock betydelse. I miljöbalken finns även bestämmelser om formella områdesskydd som kan användas för skydd av vattenmiljöer.

13.5 Skogsstyrelsen om vattenmiljöer i skogen

Skogsstyrelsen har på Skogsutredningens uppdrag tagit fram ett underlag om hänsyn till vattenmiljöer i skogen.⁵ Delar av underlaget redovisas sammanfattningsvis i följande avsnitt.

Vattenhänsyn i tidigare uppföljningar

Skogsstyrelsen konstaterar inledningsvis att myndigheten i sin uppföljning av skogspolitiken (SUS 2001) fann att skyddszoner längs vattendrag hade lämnats i större omfattning än vid avverk-

⁵ Skogsstyrelsen, *Hänsyn till vattenmiljöer*, skrivelse till Skogsutredningen, 2006-05-15.

ningar som var äldre än 10 år.⁶ Vidare framgick det att det vid ungefär varannan avverkning under 1990-talet inte hade lämnats någon kantzon alls, framförallt beträffande vattendrag som är mindre än tre meter breda. De sparade skyddszonerna hade dessutom sällan höga naturvärden med avseende på beståndsålder, trädslagsblandning, skiktning, buskskikt, död ved och grova träd.

Senare uppföljningar visar att mellan åren 1999 och 2003 har cirka 20 % av arealen skyddszoner klassats som att ingen eller mycket dålig hänsyn har tagits. Full hänsyn har tagits på hälften av arealen.⁷ Under samma period har ingen eller mycket dålig hänsyn tagits på cirka 16 % av arealen hänsynskrävande biotoper vid vattendrag. På hälften av arealen har full hänsyn tagits.

Vid inventeringen bedöms även skador på mark och vatten. Här undersöks bl.a. näringsläckage till sjöar och vattendrag, skador på vattenekosystemet vid körning över vattendrag och skador på vattenekosystemet vid skyddsdikning. Enligt inventeringen togs obetydlig hänsyn till mark och vatten på 6 % av arealen.

13.5.1 Skogsbruket effekter på vattenmiljöer

Skogsbruk påverkar vattenmiljöer på en mängd olika sätt. I sitt underlag till Skogsutredningen har Skogsstyrelsen tagit upp följande:

Kemiska aspekter

Läckage av näringsämnen från skogsmark kan leda till övergödning av vattendrag. Skogen fångar upp den största delen av kvävet som deponeras vid avverkning och inbindning i mark. Läckage uppkommer dock även under hyggesfasen och i samband med andra skötselåtgärder. Även läckage av fosfor har visat sig uppkomma i samband med avverkning.

På senare år har det konstaterats att slutavverkningar, och i vissa fall markskador, bidrar till ökad utlakning av metylkvicksilver.

⁶ Resultaten bygger ”Skog och vatten”-inventeringen som var ett arbetsmarknadspolitiskt projekt som startade 1997. Vid inventeringen har man vandrat längs vattendragen och noterat hur det ser ut i deras omgivning.

⁷ Resultaten kommer från Skogsstyrelsens s.k. R-polytax. R-polytax är Skogsstyrelsens inventeringssystem för uppföljning av skogspolitikens i samband med förnyingsavverkning. Vid inventeringen bedömer man bl.a. olika variabler med koppling till SVL:s s.k. hänsynsparagraf (30 §).

Metylkvikksilver är giftigt, tas upp i fisk och anrikas hos dem som äter fisken.

Den svenska skogsmarken har försurats under de senaste decennierna, vilket bl.a. har resulterat i minskade förråd av viktiga näringsämnen. Avrinningsvattnet från försurade skogsmarker har dessutom ofta så hög koncentration av oorganiskt aluminium att det påverkar den biologiska mångfalden i vattnekosystemet.

Fysiska aspekter

Flera skogsbruksåtgärder kan öka transporten av mineraljordsslam och organiskt material till vattendragen. Särskilt gäller det uttransport av virke och dikesrensning. Sådan materialtransport kan störa de organismer som lever i vattendragen. I skogliga vattendrag regleras i betydande utsträckning ljusförhållandet och vattentemperaturen av mängden vegetation. Den förändrade livsmiljö som uppkommer vid avverkning av trädskikt i anslutning till vattendrag påverkar därför växt- och djurliv.

Skogsstyrelsen pekar också på att felaktigt anlagda vägtrummor kan skapa vandringshinder för fisk och smådjur.

Biologiska aspekter

Ostörda kantzoner mellan land och vatten hyser ofta stor artrikedom. I skogslandskapet är kantzoner ofta bevuxna med träd och växter som är anpassade till fluktuerande vattennivåer och tidvis syrefria miljöer.

Vid avverkning i anslutning till vattendrag förändras fysikaliska och kemiska faktorer. Skogsbruksåtgärder kan därigenom resultera i snabba förhöjningar av primärproduktionen och förändringar av artsammansättningen. Kemiska och fysiska aspekter, samt ökad primärproduktion, har i sin tur betydelse för bottenfaunan och fisken i vattendragen. Förekomsten av död ved är viktig för vattendragens djurliv. Exempelvis lever många ryggradslösa djur på organiskt material. Dessa djur utgör sedan föda för vattendragets fiskfauna. Död ved utgör även skydd för olika fiskarter. Om träd nära vattendrag avverkas minskar det naturliga tillskottet av död ved och då försämras också miljön för flera vattenlevande arter.

13.5.2 Hur kan skogsbruket ta hänsyn till vattenmiljöer?

Skogsbruket kan på olika sätt ta hänsyn till vattenmiljöer i samband med skogliga åtgärder. Några av de möjligheter som Skogsstyrelsen tar upp i sitt underlag till Skogsutredningen listas nedan:

Spara kantzoner

Kantzonerens betydelse har framgått ovan och det är av stor betydelse för miljön att de sparas.⁸

Undvik körskador

Genom ny teknik och väl planerade skogsbruksåtgärder kan negativa effekter av körskador undvikas. Om området planeras väl innan åtgärd finns goda möjligheter att välja få och bra överfarter över vattendrag. Samtidigt finns det hjälpmedel som portabla broar för att minska risken för körskador som mynnar ut i vattendrag. Området närmast sjöar och vattendrag bör om möjligt vara maskinfria.

Lägg trummor rätt och åtgärda vandringshinder

Om anläggning av vägtrumma är enda möjligheten vid ett vägbygge bör den placeras så att den inte blir ett hinder för vandrande fisk. Gamla trummor som utgör vandringshinder bör åtgärdas.

13.5.3 Skogsstyrelsens arbete med vattenfrågor

Skogsstyrelsens arbete med vattenmiljöfrågor bygger främst på lagtillsyn, rådgivning, information och kurser men även i viss utsträckning på områdesskydd i form av biotopskydd och naturvårdsavtal.⁹

⁸ En mer utförlig beskrivning av kantzonerens betydelse finns i Skogsstyrelsens underlagsrapport.

⁹ Skogsstyrelsens lagtillsyn beskrivs närmare i betänkandets kapitel 23.

Rådgivning, information och utbildning

I samband med rådgivning före avverkning har Skogsstyrelsen möjlighet att ge markägaren råd om vilken hänsyn som bör tas för att klara den biologiska mångfalden. Sedan 2004 har Skogsstyrelsen dessutom ett övergripande verksamhetsmål att föra ut inventeringsresultat till de entreprenörer som utför föryngringsavverkningar. Målet med detta är att visa exempel på god hänsyn och på hur mindre bra hänsyn hade kunnat bli bättre. Inom målet har exkursioner och kurser riktade till skogsbrukare genomförts samtidigt som det även har skett rådgivning till enskilda entreprenörer.

Biotopskydd, naturvårdsavtal och naturreservat

Vattenanknutna naturtyper kan avsättas som biotopskyddsområden eller skyddas genom naturvårdsavtal. Detta kräver normalt att biotopen avgränsas i varje enskilt fall, har mycket höga naturvärden och dessutom är prioriterad i strategin för formellt skydd.

Skogsstyrelsens anger att det finns cirka 10 000 mil mindre vattendrag i det svenska skogslandskapet och det endast är en mycket liten del av dessa som är skyddade genom biotopskydd eller naturvårdsavtal.¹⁰ Av naturreservaten består cirka 13 % av sjöar och vattendrag.

Natura 2000 och frivilliga avsättningar

Natura 2000 är ett nätverk av skyddsvärda områden i Europa med syfte att skydda djur och växter från utrotning och förhindra att deras livsmiljöer förstörs. Vattenmiljöer och dess kantzoner kan utses till Natura 2000-områden och även vara lämpliga för markägare att avsätta frivilligt i linje med tankarna i miljökvalitetsmålet Levande skogars delmål 1.

¹⁰ Till och med 2003 hade 146 biotopskydd med naturtypen "mindre vattendrag och småvatten med omgivande mark" inrättats, med en sammanlagd areal om 370 ha skogsmark. För naturvårdsavtal inom naturtypen "kantzoner, korridorer, bäckar, raviner" var antalet 164 stycken som totalt omfattade 648 ha skogsmark.

13.6 Problem i arbetet med skogslandskapets vatten... och några lösningar

Skogsstyrelsen pekar i sitt underlagsmaterial på vad man anser vara hinder i arbetet med skogslandskapets vatten. Dessa synpunkter redovisas kortfattat i följande avsnitt.

13.6.1 Förändring av skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §)

I skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) ingår att hänsyn ska tas till vatten. Sedan denna bestämmelse utarbetades i början av 1990-talet har emellertid kunskaperna om de skogliga vattenmiljöerna och skogsbrukets effekter på vatten ökat. Samtidigt har även kunskapen om hur effekterna kan mildras blivit bättre.

För att förbättra vattenhänsynen förordar Skogsstyrelsen därför att 30 § SVL förtydligas. Myndigheten föreslår ett tillägg till 30 § SVL som innebär att bestämmelsen får följande lydelse: *”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens, mark- och vattenvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsamlingar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning”*.

Vidare anser Skogsstyrelsen att myndighetens egna föreskrifter och allmänna råd till 30 § SVL bör förändras. Vattenfrågorna kan enligt myndigheten bl.a. med fördel samlas under en egen rubrik för att det ska bli lättare att få överblick över de krav som berör vattenmiljöer. Myndigheten förordar även att föreskrifterna förändras så att motiven till att lämna skyddszoner förtydligas och att det tas fram allmänna råd kring skyddszoner. Vidare anser Skogsstyrelsen att föreskrifterna bör skärpas så att det tydligt framgår att körskador till följd av skogsbruksåtgärder inte får förekomma i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Föreskrifterna och de allmänna råden bör också, enligt Skogsstyrelsens uppfattning, revideras så att det framgår att s.k. förröjning inte bör ske i anslutning till vattendrag och sjöar.

13.6.2 Skyddsinstrument och stöd

Skogsstyrelsen konstaterar att en tillämpning av föreskrifterna till 30 § SVL inte får innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras för berörd del (intrångsbegränsning). Detta kan göra det svårt att med stöd av nämnd bestämmelse kräva att tillräcklig hänsyn tas till vissa vattenmiljöer. Vid känsliga och värdefulla vattendrag bör exempelvis skyddszoner vara närmare 30 meter breda för att inte riskera att vattenkvaliteten påtagligt försämras. I dessa fall kan det således handla om att stora virkesvolymerna bör sparas och intrångsbegränsningen inträder därför ofta snabbt.

Dessa skyddszoner ska dessutom vägas mot övriga natur- och kulturvärden på objektet och den hänsyn som är mest värdefull för den biologiska mångfalden ska prioriteras. Då många sjöar och vattendrag i skogen är omgivna av grovstammiga produktions-skogar kan ett vägande av skyddszoner mot andra värden resultera i att det inte sparas någon kantzon alls.

Då föreskrifterna till 30 § endast gäller berörd del kan det uppkomma problem när det gäller hänsyn till linjära landskapselement som vattendrag. Det kan vara svårt att med stöd av hänsynsparagrafen kräva att en zon ska sparas för att skydda t.ex. en flodpärlmusslelokal nedströms ett vattendrag. Det kan även vara problematiskt att använda skyddsinstrumentet biotopskydd i ett sådant fall. Biotopskydd och naturvårdsavtal är, enligt Skogsstyrelsens underlagsrapport, inte avsedda för att säkerställa ett övergripande skyddsbehov för vattenmiljöer i skogslandskapet.

Naturreservat är en möjlig lösning för att skydda värdefulla vattenmiljöer men det är, enligt Skogsstyrelsen, orealistiskt att bilda naturreservat vid samtliga vattenmiljöer för att säkerställa en god ekologisk status. I den nationella strategin för formellt skydd av skod som har utarbetats av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska dessutom s.k. värdetrakter i landskapet prioriteras i arbetet med formellt skydd. Strategin medför dock vissa begränsningar för att skydda vattenmiljöer utanför värdetrakterna.

13.6.3 Information och rådgivning

Skogsstyrelsen pekar på att det i myndighetens utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) framkom att det finns ett direkt samband mellan den tid som läggs ner på rådgivning, utbildning

och information till skogsbruket och tagen miljöhänsyn. För att uppnå omvärldens ökade krav på god vattenstatus och bättre hänsyn till skogliga vattenmiljöer krävs att kunskapen och intresset för vattenmiljöer lyfts. För att uppnå detta erfordras, enligt Skogsstyrelsen, en omfattande rådgivningsinsats.

13.6.4 Bättre kunskapsunderlag

Skogsstyrelsen pekar även på behovet av ökade kunskaper om vilka vattendrag som är mest värdefulla och vilken hänsyn som bör tas till dessa. Olika typer av inventeringar är nödvändiga liksom åtgärder för att göra inventeringsresultaten tillgängliga för skogsbruket. I dagsläget finns det många olika inventerings- och kartunderlag för skogliga vattenmiljöer. Dessa bör, enligt Skogsstyrelsen, sammanställas och göras tillgängliga i användarvänlig form, gärna digitalt.

Då inte alla vattendrag kommer att inventeras behövs det dessutom modeller för att klassa olika typer vattendrag samt för vilken hänsyn som krävs vid olika vattenmiljöer.

Skogsstyrelsen pekar också på behovet av mer grundläggande kunskap om skogsbrukets effekter på vattenmiljöer. Forskning om läckage av metylkvicksilver, fosfor och kväve i samband med skogliga åtgärder efterfrågas. Även skogsbrukets försurande effekt är ett ämne som kräver mer forskning.

13.6.5 Nya arbetssätt

Då EU:s ramdirektiv för vatten sätter fokus på vattendragets avrinningsområde krävs ett helhetsperspektiv när det gäller arbetet med vattenmiljöer. Skogsstyrelsen och skogssektorn kommer att behöva arbeta mer med samverkan över fastighetsgränser framöver. Arbetsformer för detta måste utvecklas.

Även samordningen mellan olika myndigheter kommer, enligt Skogsstyrelsen, att vara mycket betydelsefull för ett framgångsrikt arbete med vattenfrågorna. Skogsstyrelsen anser att myndigheten bör samordna detta arbete när det gäller skogslandskapets vatten. Då Skogsstyrelsen ofta är den som skogsägare har den första kontakten med kan man på detta sätt uppnå en god samverkan

mellan skogsägare och berörda myndigheter samt mellan dessa myndigheter.

13.7 Skog för vatten

I det omfattande EU-Life finansierade projektet ”Skog för vatten” har Skogsstyrelsen, SLU, länsstyrelser och WWF deltagit. Projektet ska bl.a. visa hur skog och skogsbruk i Europa kan bidra till att målen i EU:s vattendirektiv uppnås. Projektet startade den 1 september 2003 och pågår till den 31 augusti 2007.¹¹

Inom ramen för projektet har man i Sverige bl.a. arbetat med:

- Metoder för att analysera, beskriva och övervaka miljöstillståndet i vattnet – både för specialister och intresserade markägare.
- Planeringsverktyg från fastighets- till landskapsnivå.
- Samverkansgrupper - markägare och andra intressenter samlas runt ”sitt” vattendrag, tar reda på hur vattendraget mår och föreslår åtgärder.
- Demonstrationsområden som visar praktiska åtgärder, exempelvis trummor, kantzoner och restaurering av vattendrag.
- Forskningsförsök som undersöker hur avverkning med och utan kantzon påverkar vattnet.
- Utbildningar för markägare, entreprenörer och andra yrkesverksamma i skogsbruket.

En rapport håller för närvarande på att sammanställas över de kunskaper som finns kring skogsbrukets effekter på vatten och vad man kan göra för att minska denna påverkan. Rapporten väntas under hösten 2006.

¹¹ www.skogsstyrelsen.se

14 Olika former för skydd av skog

14.1 Direktiven

Enligt regeringens direktiv ska Skogsutredningen särskilt bedöma behov av olika former för skydd av skog. I det sammanhanget bör även nämnas att utredningen ska beakta regeringens miljömålsproposition från 2005 och riksdagens synpunkter på miljökvalitetsmålet Levande skogar.

14.2 Statens skydd av skogsmark – kort nutidshistoria

Under 1980-talet genomfördes ett omfattande arbete för att skydda värdefulla skogsområden. Underlaget utgjordes av en landsomfattande urskogsinventering som genomfördes under åren 1978–82 av Naturvårdsverket och länsstyrelserna i samarbete med Skogsvårdsorganisationen.¹

Inledningsvis skyddades ett stort antal fjällnära urskogsområden, men när arbetet fortskred kom även barrskogar i övriga delar av landet att omfattas. Under 1990-talet inriktades skyddsarbetet främst mot värdefulla ädellövskogar och andra lövskogar, kust- och skärgårdsskogar, sumpskogar m.m.

14.2.1 Miljökvalitetsmålet Levande skogar – delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark

År 1998 antog riksdagen miljöbalken med tillhörande miljökvalitetsmål.² Riksdagen beslutade sedermera också om delmål för miljökvalitetsmålen, däribland ett delmål om långsiktigt skydd av skogsmark under miljökvalitetsmålet Levande skogar.³

¹ www.naturvardsverket.se

² Prop. 1997/98:45, bet. 1997/98:JoU20.

³ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3.

Delmål 1 i Miljökvalitetsmålet Levande skogar innebär att ytterligare 900 000 ha skyddsvärd skogsmark ska undantas från skogsproduktion till år 2010 jämfört med år 1998. Betinget innebär att ytterligare 320 000 ha produktiv skogsmark skyddas som naturreservat, 30 000 ha skyddas som biotopskyddsområde och 50 000 ha får skydd genom naturvårdsavtal till 2010 jämfört med situationen 1998. Därutöver förväntas skogsägarna sätta av ytterligare minst 500 000 ha på frivillig väg till 2010 jämfört med situationen 1998. I den miljömålsproposition som kom i maj 2005 föreslog regeringen att delmålet skulle lämnas oförändrat, vilket riksdagen också beslutade.⁴

14.3 Olika former för formellt skydd av skog

I Levande skogars delmål 1 preciseras således statens ansvar för skydd av skog bl.a. genom att arealmål har satts för de tre skyddsformerna naturreservat, biotopskyddsområde och naturvårdsavtal. I den nationella strategin för skydd av skogsmark benämns dessa tre former *formellt skydd*. Även skyddsformen nationalpark kan anses höra till det formella skyddet.⁵ I det följande beskrivs dessa skyddsformer kortfattat liksom ytterligare några skyddsformer som kan förekomma på skogsmark.⁶

14.3.1 Nationalpark

Enligt 7 kap. 2 § miljöbalken ska nationalparkerna omfatta representativa landskapstyper som bevaras i naturligt tillstånd samt av natursköna unika miljöer som kan ge starka naturupplevelser. Naturvårdsverket beslutar om skötseln av nationalparkerna och föreslår nya parker. Beslut om inrättande fattas av riksdagen och marken ägs av staten. Sverige har 28 nationalparker. Det är fjäll, urskogar, myrar, skärgårdar, äldre odlingslandskap m.m. Fjällnatur täcker nära 90 % av parkernas samlade yta.

⁴ Prop. 2004/05:150, bet. 2004/05:MJU3.

⁵ Skydd av skogsmark på frivillig grund och utan att skyddet bygger på ett myndighetsbeslut behandlas närmare i betänkandets kapitel 15.

⁶ Beskrivningen bygger huvudsakligen på uppgifter från Naturvårdsverkets hemsida; www.naturvardsverket.se.

14.3.2 Natur- och kulturresevat

I Sverige finns cirka 2 600 naturreservat vilka sammantaget svarar för 80 % av all skyddad landareal i Sverige.⁷ Naturreservat bildas med stöd av 7 kap. 4–8 §§ miljöbalken och kan ha olika syften. Det kan handla såväl om att bevara biologisk mångfald, vårda, bevara, skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer, tillgodose behov av områden för friluftslivet samt för att skydda, återställa eller nyskapa livsmiljöer för skyddsvärda arter. När miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 infördes en med naturreservaten besläktad skyddsform kallad kulturresevat (7 kap. 9 §). Kulturresevat kan bildas för att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. Beslut om reservatsbildning fattas av länsstyrelsen eller kommunen.⁸

Naturreservat kan omfatta såväl privat mark som mark i allmän ägo. De bildas efter förhandlingar med markägaren om intrångsersättning eller köp. Skyddsbestämmelserna skiftar starkt från fall till fall beroende på vilka motiv som ligger bakom reservatsbildningen. I vissa reservat är all ekonomisk markanvändning förbjuden, medan exempelvis jord- och skogsbruk tillåts i normal omfattning i en del reservat, företrädesvis sådana som har avsatts till förmån för friluftslivet.

En betydande andel av reservatsarealen, nära 85 %, är belägen i fjällänen (Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län). Merparten av naturreservaten i dessa län återfinns i fjällen eller i fjällnära områden.

Enligt Skogsstyrelsen fungerar reservatsinstrumentet bra i många avseenden.⁹ Det arealmål som slogs fast i miljömålsarbetet (320 000 ha) har skärpt kravet på goda processer gentemot markägarna. Myndigheterna satsar därför mycket på att förbättra kontakter och samverkan med markägare. Enligt Skogsstyrelsen är trenden i markägarkontakterna positiv men myndigheten anser samtidigt att arbetet med att stärka markägarprocesserna behöver fortsätta.

⁷ Innan miljöbalken infördes fanns även skyddsformen naturvårdsområden (NVO). Denna skyddsform var svagare än naturreservatet och fick inte hindra pågående markanvändning, som t.ex. skogsbruk. Sedan miljöbalken trädde i kraft har möjligheten att skapa NVO upphört. Redan bildade NVO:n finns dock kvar och ska enligt miljöbalken betraktas som naturreservat.

⁸ Det var när miljöbalken började gälla år 1999 som kommuner fick rätt att inrätta naturreservat utan föregående delegation från länsstyrelsen.

⁹ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

Skogsstyrelsen betonar också vikten av att andelen s.k. värdekärnor i naturreservat följs upp och att den följer funktionsindelningen och den nationella strategin.¹⁰ Det är även viktigt att reservatsinstrumentet används där det är lämpligt i områden under 20 ha.

14.3.3 Djur- och växtskyddsområden, naturminnen samt strandskyddsområden

Två skyddsformer som kan användas på skogsmark men som är av mindre betydelse är djur- och växtskyddsområden samt naturminnen (7 kap. 12 § respektive 10 § miljöbalken). Djur- och växtskyddsområden kan avsättas för att skydda sällsynta eller störningskänsliga djur- eller växtarter. Inom sådana områden kan rätten till jakt, fiske och tillträde begränsas, men i övrigt råder inga inskränkningar av rätten att bruka mark eller vatten. Merparten av dagens drygt 1000 djurskyddsområden har tillkommit för att freda sjöfågel eller säl.

Naturminnen kan dels vara enskilda föremål som exempelvis gamla och storvuxna träd, dels mycket små områden med intressanta naturföreteelser. De flesta naturminnena bildades före naturvårdslagens tillkomst 1964 och det finns cirka 1 400 naturminnen i Sverige.¹¹

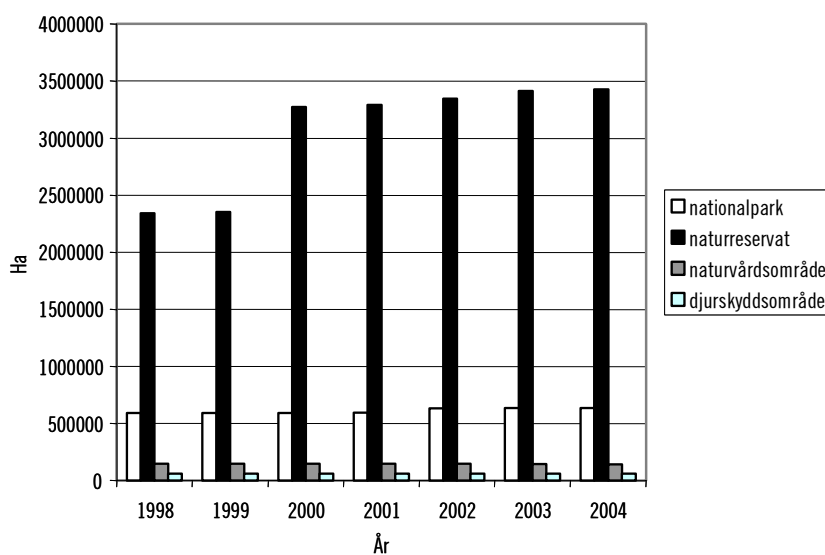
I 7 kap. 13–18 §§ miljöbalken regleras s.k. strandskyddsområden. Strandskyddets syfte är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Strandskyddet omfattar normalt land- och vattenområdet vid hav, insjöar och vattendrag intill 100 meter från strandlinjen vid normalt medelvattenstånd (strandskyddsområde). Inom ett strandskyddsområde får inte åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter (7 kap. 16 § 5 miljöbalken).

I figur 14.1 redovisas den skyddade landarealens fördelning på några av de hittills beskrivna skyddsformerna.

¹⁰ Begreppet värdekärna syftar på ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan utgöras av delar av bestånd eller flera bestånd.

¹¹ Naturvårdslagens bestämmelser ingår numera i miljöbalken.

Figur 14.1 Skyddad landareal efter region, skyddsform och tid (ha)



Källa: SCB.

14.3.4 Biotopskyddsområden¹²

Det är inte ovanligt att livsmiljöer av stor betydelse för växt- och djurarter endast påträffas som små spridda öar i ett mer alldagligt landskap. Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken finns en möjlighet att avsätta sådana områden som s.k. biotopskyddsområden. De områden som kan få denna status är, enligt lagtexten, ”mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljö för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda”. Skogsstyrelsen ansvarar för denna skyddsform om biotoperna ligger på skogsmark.

Äganderätten eller jakträtten påverkas inte av beslut om att inrätta ett biotopskyddsområde. Åtgärder som kan skada naturvärdena är dock inte tillåtna. Skötsel som röjning och avverkning av utvalda träd utförs dock i vissa fall i syfte att säkerställa att naturvärdena består.¹³

¹² Beskrivningen bygger huvudsakligen uppgifter från www.skogsstyrelsen.se.

¹³ Rätten att färdas och vistas kan regleras i områdena, men i övrigt formuleras inga föreskrifter eller förbud för varje särskilt område. Det finns i stället en allmän regel i lagtexten, som säger att det inte får bedrivas verksamhet eller vidtas åtgärder som kan skada naturmiljön i områdena.

Markägaren får ersättning för det intrång i sitt brukande som följer av beslutet. Ersättningen motsvarar fastighetens minskade marknadsvärde och betalas ut som ett engångsbelopp.

Hittills har biotopskyddsområdenas storlek legat mellan 2 och 5 ha. Diskussioner om hur stora biotopskyddsområden kan vara föranledde regeringen att göra följande uttalande i den senaste miljömålspropositionen: ”Enligt regeringens bedömning finns det ... inget formellt hinder för att om så bedöms lämpligt i ökad utsträckning bilda biotopskyddsområden upp till cirka 20 ha”.¹⁴

Skogsstyrelsen anser att skyddsformen biotopskyddsområde numera är etablerat med väl fungerande rutiner.¹⁵ Antalet konflikter med markägarna i anslutning till inrättande av biotopskyddsområden är litet. Instrumentet skyddar nästan uteslutande biotopkvaliteten värdekärna, och då föreskrifter och skötselplan inte behövs är tiden för handläggningen av dessa ärenden förhållandevis kort. Möjligheten att kunna inrätta biotopskyddsområde upp till 20 ha är, enligt Skogsstyrelsen, en påtaglig förbättring av instrumentet och myndigheten anser att biotopskyddet skulle kunna ta en större andel av det formella skyddet än de 30 000 ha som anges i Levande skogars delmål 1.

14.3.5 Naturvårdsavtal

Naturvårdsavtalet (NV-avtal) är ett civilrättsligt avtal vars syfte är att bevara, utveckla eller skapa områden med höga naturvärden.¹⁶ Avtalet tecknas mellan Skogsstyrelsen och markägare som är intresserade av naturvård och är normalt femtioåriga.¹⁷ Områdena har vanligtvis en storlek på mellan 3 och 20 ha.

Markägaren får viss ekonomisk ersättning för de begränsningar i brukandet som avtalet medför. Ersättningen är att betrakta som en stimulansersättning och är normalt mindre än det värde markägaren avstår. Det förekommer dock även att markägarna tecknar NV-avtal utan att begära någon ekonomisk ersättning. Äganderätten till marken eller jakträtten påverkas inte.

¹⁴ Prop. 2004/05:150, s. 158.

¹⁵ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

¹⁶ Syftet med naturvårdsavtal kan även vara att, utöver naturvärdena i ett område, gynna andra intressen, såsom kulturmiljövärden och friluftsliv. Skogsstyrelsen vill dock styra avtalen mot bevarande av biologisk mångfald. Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om naturvårdsavtal*, 2006-01-26.

¹⁷ Ett avtal enligt jordabalken får gälla i högst 50 år. Därefter måste ett nytt avtal ingås.

I avtalet regleras hur naturvärdena ska bevaras och utvecklas. För att restaurera en igenväxt mark får markägaren vanligen utföra en avverkning som gynnar naturvärdena innan ett NV-avtal ingås. Därefter kan t.ex. bete införas på marken för att gynna de värden som funnits tidigare. Skötselåtgärder som gynnar naturvärdena bör i regel utföras men det är inte möjligt för staten att ställa krav på att så ska ske. Normalt utför markägaren dessa åtgärder på egen bekostnad. Då Skogsstyrelsen inte har något särskilt skötselanslag för naturvårdsavtal prioriteras ersättning för skydd tills vidare.¹⁸ Skogsstyrelsen håller för närvarande på att revidera sitt cirkulär om hur arbetet med att teckna NV-avtal ska ske framgent. Arbetet med att revidera cirkuläret om NV-avtal pågår. Det återstår, enligt uppgift från Skogsstyrelsen, att lösa ett antal tekniskt svåra frågor och på grund av den pågående omorganisationen inom myndigheten väntas revideringen bli klar tidigast i oktober 2007.

Fram t.o.m. år 2004 har de dåvarande skogsvårdsstyrelserna ingått NV-avtal för cirka 14 000 ha produktiv skogsmark.¹⁹ Arealen som omfattas av NV-avtal består till cirka 80 % av skogsmark. Resten är andra markslag som t.ex. myr.²⁰ Merparten av NV-avtalen som tecknas för skogsområden har som syfte att gynna områdenas biologiska mångfald.

Skogsstyrelsen anser att NV-avtalen är en väl etablerad skyddsform där urvalet av objekt görs inom ramen för den nationella strategin med en strävan att sluta avtal i oskyddade värdekärnor.²¹

Periodisering av ersättning

Ett problem som Skogsstyrelsen lyfter fram är att den tidigare periodisering som var möjlig av den ersättning som markägaren får när han tecknar ett NV-avtal inte längre godkänns av Skatteverket.²² Detta har, enligt Skogsstyrelsen, medfört en ökad försiktighet och minskat intresse hos markägarna för NV-avtal. Myndigheten anser därför att det är mycket angeläget att periodisering av ersättningen återigen blir möjlig. Intresserade markägare

¹⁸ Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om naturvårdsavtal*, 2006-01-26.

¹⁹ Utöver traditionella NV-avtal har Skogsstyrelsen även använt speciella s.k. vitryggsavtal för vitryggig hackspett. Myndigheten har även slutit s.k. ekoparksavtal med Sveaskog.

²⁰ Naturvårdsverket, *Redovisning av regeringsuppdrag om naturvårdsavtal*, 2006-01-26.

²¹ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

²² Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

är, enligt Skogsstyrelsen, en grundförutsättning för det framtida arbetet med NV-avtal.

Finansministern har som svar på en riksdagsfråga på detta tema konstaterat att det bl.a. mot bakgrund av utvecklingen av rättspraxis finns skäl att frågan om beskattningen av inkomster från NV-avtal ses över i ett lämpligt sammanhang.²³

14.3.6 Skogsstyrelsens resurser för biotopskydd och naturvårdsavtal

Sedan 1992 har Skogsstyrelsen disponerat medel för att kunna ingå civilrättsliga avtal i form av NV-avtal för skogliga naturtyper. I Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2006 anges att anslagspost 2 för anslag 41:2 avser kostnader för intrångsersättning och vissa civilrättsliga avtal på naturvårdsområdet. Anslagsposten som omfattar 174,5 miljoner kronor för år 2006 och får i första hand användas till att täcka statens kostnader för intrångsersättningar som följer av Skogsstyrelsens beslut om att inte meddela avverkningstillstånd i fjällnära skog (18 § SVL), beslut om att inrätta biotopskydd (7 kap. 11 § miljöbalken) och beslut om samrådspplikt (12 kap. 6 § miljöbalken). I andra hand får anslagsposten användas för att täcka statens kostnader för NV-avtal och i tredje hand till skötsel av områden som har skyddats enligt ovan. Skogsstyrelsens kostnader för hantering av NV-avtal och biotopskydd får enligt regleringsbrevet täckas upp till högst 35 miljoner kronor.

14.3.7 Natura 2000-områden

Natura 2000 är ett EU-initierat nätverk av skyddsvärda områden i Europa med syfte att skydda djur och växter från utrotning och att förhindra att deras livsmiljöer förstörs. Sverige har listat cirka 4 100 områden med en total yta på drygt 6 miljoner ha. Natura 2000 innebär inget formellt skydd i sig. I dagsläget är dock cirka 60 % av områdena skyddade som nationalparker eller naturreservat. Områdena som inte har skyddats formellt kan nyttjas och brukas, så länge området och de arter som ska skyddas garanteras en ”gynnsam bevarandestatus”.²⁴

²³ Finansminister Pär Nuder, *Svar på riksdagsfråga 2005/06:1111*, 2006-03-08.

²⁴ www.naturvardsverket.se

14.4 Nationell strategi för formellt skydd av skog

I december 2003 gav regeringen Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att ta fram en fördjupad strategi för arbetet med formellt skydd av värdefulla naturområden på skogsmark.²⁵

I juni 2005 presenterade Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen en sådan strategi.²⁶ I strategin konstateras att samordning mellan de dåvarande skogsvårdsstyrelserna och länsstyrelserna samt en god dialog med markägaren krävs i valet av bevarandeform för att få ett kostnadseffektivt och funktionellt formellt skydd som ser till helheten och hindrar värdefulla områden att "falla mellan stolarna". Mot bakgrund av denna risk listades ett antal övergripande riktlinjer för hur de olika bevarandeformerna bör användas inom delmål 1 Levande skogar (se bilaga 2). Samtidigt framhölls det att de varierande förutsättningarna i landet gör att mer preciserade riktlinjer för hur bevarandeformerna ska användas och samverka ska utarbetas i länsvisa strategier.

Inom ramen för regeringsuppdraget gjordes även en analys av förekomsten av skyddsvärd skog. Underlagen i denna frekvensanalys låg till grund för de regionala arealmål som också togs fram inom ramen för regeringsuppdraget. De regionala arealmålen utgör i sin tur basen för det pågående arbetet med att ta fram de regionala strategier för skydd av skog som respektive länsstyrelse utarbetar.

14.5 Pågående översyn av skyddsformerna för skog

I 2005 års miljömålsproposition konstaterade regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att det krävs en avsevärd intensifiering av åtgärder för att delmål 1 om långsiktigt skydd av skogsmark ska nås.²⁷ Vidare konstaterade regeringen att riksdagen i ett tillkännagivande hade framhållit att en större andel av avsättningarna bör ske genom frivilliga åtaganden och att naturvårdsavtal bör utnyttjas i betydligt större utsträckning än i dag. Regeringen ansåg bl.a. mot bakgrund av dessa iakttagelser att det bör påbörjas en utvärdering av den långsiktiga samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten av de olika naturvårdsinstrumenten för de statliga avsättningarna av

²⁵ Uppdraget gavs i form av liktydiga skrivningar i respektive myndighets regleringsbrev för år 2004.

²⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skogsmark*, juni 2005.

²⁷ Prop. 2004/05:150. Skogsstyrelsen hade exempelvis konstaterat att målet med den dåvarande takt i arbetet nås först år 2018.

skogsmark i form av naturreservat, biotopskyddsområden och NV-avtal och skogsbrukets frivilliga avsättningar. Utvärderingen bör, enligt regeringen, även beakta effekter för lokal sysselsättning och andra regionalpolitiska konsekvenser. Regeringen angav att man hade för avsikt att låta Statskontoret utföra en sådan utvärdering och återkomma till riksdagen i frågan.

Vidare konstaterade regeringen att redovisningen av regeringsuppdraget om skyddsvärda statliga skogar hade visat att det finns många statligt ägda skogsområden med höga bevarandevärden som kan bidra till att nå Levande skogars delmål 1. Regeringen aviserade därför även avsikten att låta utreda på vilket sätt statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen.

I januari 2006 gav regeringen sedermera Statskontoret nyss nämnt uppdrag.²⁸ I uppdragsbeskrivningen framgår att Statskontoret utöver att göra en utvärdering av befintliga naturvårdsinstrument också ska bedöma hur statens skogsmark kan underlätta måluppfyllelsen av hela miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Uppdragen ska redovisas senast den 30 september 2007.

14.6 Nya former för skydd av skogsmark

Skogsstyrelsen anger att det under senare år blivit allt tydligare att myndigheten utöver biotopskyddsområden och NV-avtal behöver ytterligare verktyg för att hantera olika värden i skogen och de varierande behov som finns i olika situationer.²⁹ Olika typer av avtal med varierande syfte skulle, enligt Skogsstyrelsen, kunna komplettera de befintliga instrumenten i skogen och tillfredställa nya behov. Några alternativ redovisas i följande avsnitt.

14.6.1 Avtal rekreation

Avtal för ett område där markägaren anpassar åtgärder eller avstår från åtgärder som inte är önskvärda för friluftsliv och rekreation. Liksom för NV-avtal utbetalar staten ekonomisk ersättning vid ett tillfälle. Om markägaren så medger kan även ersättningslösa avtal träffas. Avtalslängden bör vara minst 20 år.

²⁸ Regeringsbeslut 14, *Uppdrag till Statskontoret med anledning av det fortsatta arbetet med miljö kvalitetsmålen*, 2006-01-26, dnr. M2006/275/Na.

²⁹ Skogsstyrelsen, Enheten för lag och områdesskydd, *Instrument och former för det formella skyddet*, PM, 2006-05-10.

14.6.2 Avtal kulturmiljövärden

Avtal för ett område där markägaren anpassar eller avstår från åtgärder i syfte att bevara och synliggöra kulturmiljövärden. I övrigt motsvarande villkor som för avtal rekreation.

14.6.3 Kombinationsavtal

Avtal för områden där det finns ett kombinerat mål med produktion och miljö (biologisk mångfald), t.ex. i syfte att bevara kontinuitetsvärden i träd- och markskikt. Syftet skulle, enligt Skogsstyrelsen, även kunna vara att bevara, utveckla och/eller producera kvaliteter i överensstämmelse med fastställda åtgärdsprogram för hotade arter och livsmiljöer. Avtalet innebär att markägaren anpassar eller avstår från skogsbruksåtgärder som skadar vissa värden. Till dessa avtal kopplas alltid ett skötselavtal. Avtalslängden bör vara minst 30 år och ekonomisk ersättning utbetalas av staten vid ett tillfälle.

14.6.4 Avtal på fastighetsnivå

Ett fastighetsvis arbetssätt innebär att rådgivning och särskilda stödmöjligheter vid ett samlat tillfälle riktas till markägare som har fastigheter med stor andel natur- och kulturmiljövärden eller sociala värden. Arbetssättet ska, enligt Skogsstyrelsen, ses som ett komplement till biotopskydd och naturvårdsavtal och ge markägaren en stabil grund för avvägningen mellan produktion och miljö på fastigheten samtidigt som det ger ett kostnadseffektivt arbetssätt med att uppnå de skogspolitiska målen.

Arbetssättet innebär att markägaren och Skogsstyrelsen skriver en frivillig avsiktsförklaring om vilken skötsel som under en 20-årsperiod ska eftersträvas i utpekade bestånd på fastigheten. Målet är att bevara eller utveckla olika värden på fastigheten avseende exempelvis rekreation, rennäring, kulturminnen, sumpskogar, kontinuitetsskogar etc. Genom anpassade skötselåtgärder kan markägaren i samma bestånd utnyttja en del av produktionen och samtidigt bevara värdefulla miljöer.

Stödet är inte rättighetsbaserat utan kan riktas till vissa områden, t.ex. till markägare i utpekade s.k. värdetrakter i de länsvisa strategierna för formellt skydd och till fastigheter med mer än 10 % av

skogsmarken klassad som rik på natur- och kulturmiljövärden eller sociala värden. För de anpassningar av skötseln som görs kan viss ekonomisk ersättning utgå. Instrument bör, enligt Skogsstyrelsen, kunna rymmas inom ramen för det landsbygdsutvecklingsprogram som ska gälla under perioden 2007–2013.

14.6.5 Arrenden

En modell för avtal mellan staten och skogsägare som bör kunna vara användbar för att säkerställa natur- och eller kulturmiljövärden är arrenden.

15 Frivilliga avsättningar

15.1 Direktiven

I enlighet med miljökvalitetsmålet Levande skogar undantas stora arealer värdefull skogsmark från skogsbruk genom såväl formella som frivilliga avsättningar. Enligt regeringens direktiv till Skogsutredningen 2004 ska utredaren beskriva de frivilliga naturvårdsavsättningarnas kvalitet och lokalisering och den dokumentation som finns om dessa områden.

15.2 Frivilliga avsättningar – ursprung och definition

Det skogspolitiska beslutet från 1993 innebar en ökad frihet för skogsägarna att själv avgöra hur skogen ska brukas. Denna frihet förutsatte att skogsnäringen tog ett betydande eget sektorsansvar för miljöfrågorna. Ansvar för områdesskyddet blev därmed ett delat ansvar mellan skogsägarna och samhället. De frivilliga avsättningarnas ökande betydelse sågs som ett tydligt uttryck för detta och var ett viktigt komplement till det av samhället beslutade och finansierade områdesskyddet.

Begreppet ”frivilliga avsättningar” introducerades 1996 när Skogsstyrelsen fick regeringens uppdrag att utvärdera den nya skogspolitikens effekter. I december 1996 överlämnade Skogsstyrelsen en rapport om biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar m.m.¹ till regeringen. Av rapporten framgår att ett frivilligt avsatt (sparat) hänsynsområde omfattar minst 0,5 ha avsatt sammanhängande produktiv skogsmark där skogsbruk och andra åtgärder som kan skada områdets natur- och kulturvärden inte ska utföras. Med frivilligt avsatt menas att markägaren själv har fattat beslut om att spara området. Det är således inte sparad som en följd

¹ Skogsstyrelsen, *Omfattning och innebörd av biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar m.m.* (dnr N96/80).

av ett myndighetsbeslut eller ett formellt avtal och ingen ersättning har betalats ut. Mark som omfattas av formellt områdesskydd (naturreservat, biotopskydd eller naturvårdsavtal) medräknas således inte. Samma sak gäller impediment eller andra ägoslag än skog. Frivilliga avsättningar kan lämnas för fri utveckling men även vara föremål för aktiv skötsel. Denna skötsel bör då syfta till att stärka eller bevara områdets natur-, kultur- eller andra värden.

Skogsstyrelsens rapport² överlämnades sedermera tillsammans med Naturvårdsverkets rapport Skogsreservat i Sverige³ till Miljövårdsberedningen. Miljövårdsberedningen hade regeringens uppdrag att yttra sig över i vilken omfattning arealen skyddad produktiv skogsmark behövde utökas samt att föreslå former för att åstadkomma detta.

15.3 Miljövårdsberedningen om frivilliga avsättningar

Miljövårdsberedningen redovisade sitt uppdrag i betänkandet Skydd av skogsmark, behov och kostnader.⁴ Beredningen refererade Skogsstyrelsens ovan nämnda undersökning av de frivilliga avsättningarnas förekomst, kvalitéer m.m. Av den studien, som hade genomförts i form av en enkät- och intervjuundersökning, framkom bl.a. att små- och mellanskogsbruket hade avsatt cirka 200 000 ha hänsynsområden vilket motsvarade 1,5 % av arealen.⁵ Motsvarande siffror för storskogsbruket var 100 000 ha eller 1,2 % av arealen.⁶ Beträffande områdenas naturvärden konstaterades det att drygt hälften av små- och mellanskogsbrukets frivilliga avsättningar uppgavs ha biologiska värden. Övriga områden angavs ha estetiska, kulturella eller andra värden. En femtedel av arealen ansågs vara olönsam för skogsbruk.

I Miljövårdsberedningens betänkande konstaterades också att det var svårt att dra en gräns mellan vad som är att betrakta som lagkrav – företrädesvis krav på hänsyn vid avverkning enligt 30 § SVL – och vad som kunde anses vara en frivillig avsättning. Skogsstyrelsen hade i sitt underlag gjort bedömningen att ungefär

² Skogsstyrelsens rapport resulterade i februari 1997 även i ett s.k. meddelande från myndigheten; Skogsstyrelsen, *Naturskydd och naturhänsyn i skogen*, Meddelande 1997:1.

³ Naturvårdsverket, *Skogsreservat i Sverige*, (Rapport 4707), 1997.

⁴ SOU 1997:97.

⁵ Småskogsbruket omfattar innehav på mellan 5 och 5 000 ha, mellanskogsbrukets omfattar ägare med ett innehav på mellan 5 000 och 70 000. Ägare med mer än 70 000 ha tillhör storskogsbruket.

⁶ Avser områden nedanför det fjällnära området.

en tredjedel av den lämnade arealen var att betrakta som frivillig avverkningshänsyn. Övrig lämnade areal ansågs vara sådana områden som föll inom ramen för de krav på hänsyn som kunde ställas med stöd av 30 § SVL och som alltså inte kunde anses vara en frivillig avsättning.

15.3.1 Lägre naturvärden än i reservat

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ansåg i sitt underlag till Miljövårdsberedningen att de frivilligt avsatta hänsynsområdena verksamt bidrar till att uppfylla miljömålet. Naturvårdsverket ansåg dock att de frivilliga områdena i genomsnitt har lägre naturvärden än reservat och att det långsiktiga bevarandevärdet av små områden är osäkert. Det senare då värdet till viss del är beroende av dess läge i förhållande till värdefulla områden i omgivningen.

När det gäller områdenas varaktighet hade hälften av markägarna i små- och mellanskogsbruket uppgivit att avsättningarna kommer att bestå så länge de råder över marken. Ytterligare 40 % sa att de kommer att bestå tillsvidare. Hälften av områdena var dokumenterade på något sätt och 40 % av markägarna hade meddelat någon utomstående sin avsättning. Storskogsbruket ansåg att avsättningarna skulle bestå tillsvidare, tills naturvärdena var borta eller tills ny kunskap visade att det fanns andra områden som var mer angelägna att bevara.

15.3.2 Varaktigheten osäker

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen kommenterade varaktighetsfrågan med att det fanns viss osäkerhet. Under nuvarande ägare eller, för storskogsbrukets del, innevarande planeringsperiod fann de båda myndigheterna dock ingen anledning att ifrågasätta avsättningarnas varaktighet. Värdet av avsättningarna på lång sikt ansågs dock öka om informationen om dem gjordes tillgänglig för någon utomstående, t.ex. skogsvårdsstyrelsen.

Miljövårdsberedningens förslag låg delvis till grund för de förslag som regeringen presenterade i propositionen Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart Sverige.⁷ I denna proposition föreslogs femton miljökvalitetsmål, däribland Miljökvalitetsmålet Levande

⁷ Prop. 1997/98:145.

skogar i vilket de frivilliga markavsättningar utgör en viktig beståndsdel.⁸

När det gäller frågor om näringens frivilliga åtaganden hänvisade regeringen dock till den skogspolitiska propositionen som skulle presenteras senare under år 1998. I denna angav regeringen sedermera att Miljöårsberedningens bedömningar borde kunna ligga till grund för ställningstaganden om behovet av att skydda skogsmark i syfte att bevara den biologiska mångfalden.⁹ Vidare framhöll regeringen att de frivilliga åtgärder som skogsbruket vidtar, och som Miljöårsberedningen hade förutsatt, är särskilt angelägna och har stor betydelse i sammanhanget.

15.4 Frivilliga avsättningar som en del av miljö kvalitetsmålet Levande skogar

Enligt delmål 1 i miljö kvalitetsmålet Levande skogar förväntas skogsägarna frivilligt sätta av minst 500 000 ha till år 2010 jämfört med situationen 1998.¹⁰ Det senare innebär att minst 730 000 ha produktiv skogsmark nedanför den fjällnära gränsen ska vara frivilligt skyddad år 2010.

I förarbetena till miljö kvalitetsmålen konstaterade Miljömålskommittén att staten inte ensidigt kan reglera fram en hållbar utveckling.¹¹ Skogsnäringens arbete med certifiering och frivilliga avsättningar har varit ett viktigt steg framåt för miljöarbetet. Mot den bakgrunden knöt kommittén stora förväntningar till de frivilliga åtgärderna och gjorde bedömningen att dessa kommer att svara för merparten av vad som krävs för att nå delmålen. Kommittén betonade att för att skydda skog behövs det, utöver statens åtagande med stöd i miljöbalken, ett stort frivilligt engagemang. En förväntad kraftig ökning av certifierat skogsbruk ansåg kommittén göra det möjligt att nå delmålen.

I propositionen Svenska Miljömål – delmål och åtgärdsstrategier framhöll regeringen att det är angeläget för att Levande skogar ska kunna nås inom en generation att skogsbolag och enskilda markägare fortsätter att frivilligt skydda skogsmark av hänsyn till

⁸ För en närmare beskrivning av miljö kvalitetsmålet Levande skogar se kapitel 4 i detta betänkande.

⁹ Prop. 1997/98:158.

¹⁰ Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU3.

¹¹ SOU 2000:52.

höga natur- och kulturmiljövärden och av sociala skäl.¹² Regeringen betonade vidare att de frivilliga insatserna förutsätter att de höga naturvärden som det oftast handlar om faktiskt har bevarats och går att återfinna. Regeringen ansåg också att miljöcertifiering av skogsbruk ytterligare underlättar möjligheterna till en fortsatt positiv utveckling. Miljö- och jordbruksutskottet konstaterade att delmålet delvis bygger på att skogsbolag och enskilda markägare frivilligt skyddar skogsmark med höga natur- och kulturvärden, ett arbete utskottet fann mycket positivt.¹³ Noterbart i sammanhanget är att Näringsutskottet i ett yttrande till Miljö- och jordbruksutskottet hade förordat att det här aktuella delmålet skulle omformuleras bl.a. med motivet att det frivilliga miljöarbetet inom skogsbruket borde tillmätas större vikt.¹⁴

Här bör även noteras att ett av de sektorsmål som beslutades av Skogsstyrelsen i mars 2005 är identiskt med Levande skogars delmål 1 om skydd av skogsmark.

15.5 Frivilliga avsättningar och certifiering av skogsmark

Den under 1990-talet omfattande certifieringen av skogsmark har, som framgått ovan, varit en viktig faktor bakom tillkomsten av frivilligt avsatt skogsmark. Förklaringen är att sådana avsättningar är ett viktigt inslag i de två dominerade systemen för skogsmarks-certifiering i Sverige (FSC och PEFC).

15.5.1 FSC

Markägare som är FSC-certifierade ska undanta minst 5 % av den produktiva skogsmarksarealen från andra åtgärder än skötsel påkallad för att bevara och främja biotopens naturliga biologiska mångfald.¹⁵ I standarden specificeras även i detalj vad som får räknas in när man ska skatta den undantagna arealandeln. En viktig

¹² Prop. 2000/01:130.

¹³ Bet. 2001/02:MJU3.

¹⁴ 2001/01:NU1y.

¹⁵ Vid urval och avgränsning prioriteras områden efter deras betydelse för den biologiska mångfalden och representativitet i landskapet. Undantag gäller för markinnehav mindre än 20 ha produktiv skogsmark där det saknas områden som har, eller i en nära framtid kan utveckla, höga naturvärden. Åtgärder för att främja friluftslivet får vidtas under förutsättning att den biologiska mångfalden inte skadas.

iakttagelse i det sammanhanget är att hänsynsområden, skydds-zoner etc. som lämnas i samband med avverkningar i enlighet med kraven på avverkningshänsyn i 30 § SVL inte ska inkluderas vid uppskattningen av arealen frivilligt avsatta områden.

15.5.2 PEFC

På PEFC-certifierade fastighetsinnehav ska minst 5 % av den produktiva skogsmarken (annan trädbevuxen mark kan också ingå) avsättas för naturvårdsändamål som NO- eller NS-bestånd (målklasserna naturvård orörd respektive naturvård skötsel). Undantag gäller för markinnehav som är mindre än 20 ha produktiv skogsmark där områden som har, eller i en nära framtid kan utveckla, höga naturvärden saknas. Principerna för urval och avgränsningar överensstämmer i stort sett med dem som ovan har angivits för FSC.¹⁶ I likhet med vad som gäller för FSC får åtgärder i de frivilligt avsatta områdena vidtas för att främja friluftslivet, under förutsättning att den biologiska mångfalden inte skadas.

15.6 Frivilliga avsättningar i SUS 2001

Skogsstyrelsen har på regeringens uppdrag vid flera tillfällen utvärderat de frivilliga avsättningarnas omfattning m.m. Inom ramen för SVO:s omfattande uppföljning av skogspolitiken i början av 2000-talet (SUS 2001) genomfördes en analys av de frivilliga avsättningarna.¹⁷ Denna visade att näringen år 2001 redovisade cirka 810 000 ha frivilliga hänsynsområden i hela Sverige. Detta motsvarade cirka 3,5 % av den totala produktiva skogsmarksarealen. Andelen *dokumenterade* frivilligt avsatta hänsynsområden varierade dock kraftigt. Inom stor- och mellanskogsbruket var majoriteten av avsättningarna dokumenterade i planer medan motsvarande andel inom småskogsbruket var drygt 50 %. Av studien framkom även att påtagligt fler frivilligt avsatta hänsynsområden fanns på de fastigheter som antingen var miljöcertifierade eller hade en grön skogsbruksplan. Inom småskogsbruket återfanns hälften av de fri-

¹⁶ För närmare beskrivning av urvalsprinciper, undantag och tillämpningskrav hänvisas till PEFC, *Kombinerat tekniskt dokument II med tillämpningskrav 1 april 2006-28 februari 2011*, (godkänt av svenska PEFC:s styrelse den 28 juni 2006).

¹⁷ Skogsstyrelsen, *Skog för naturvårdsändamål – uppföljning av områdesskydd, frivilliga avsättningar samt miljöhänsyn vid föryngringsavverkning*, Meddelande 2:2002.

villiga avsättningarna på fastigheter med en s.k. Grön skogsbruksplan.¹⁸ Läggts därtill objekt som hade klassats som nyckelbiotoper blev siffran 60 %.

15.6.1 Ojämn fördelning över landet

De frivilliga avsättningarna var ojämnt fördelade geografiskt. Knappt hälften av arealen låg i fjällnära områden och i Norr- och Västerbottens län. Totalt beräknades drygt en fjärdedel av arealen frivilliga hänsynsområden (cirka 225 000 ha) hålla nyckelbiotopskvalitet. Av storskogsbrukets arealer hade 33 % avsatts med avsikt att i framtiden bli värdefulla för naturvården.

Skogsstyrelsen konstaterade att avsättningarnas varaktighet över tiden varierade. Inom stor- och mellanskogsbruket var intentionerna att huvuddelen av områdena ska vara avsatta längre än 30 år. Inom småskogsbruket var motsvarande andel cirka 40 %. Var tredje skogsägare inom småskogsbruket var dessutom osäker på avsättningarnas tidslängd. Storskogsbruket flaggade för att vissa avsättningar kan komma att bytas ut mot andra mer värdefulla områden. Små skogsägare deklarerade att nya ägare eller ändrade ekonomiska förhållanden kan leda till omprövanden. Vidare kan noteras att några områden (15 %) som ingick i Skogsstyrelsens utvärdering år 1997 av frivilliga avsättningar inom små- och mellanskogsbruket vid fältkontroller år 2001 var avverkade eller delvis skadade av dikning, vedhuggning etc.

Hälften av skogsägarna ansåg att det är bra att de egna markerna kartläggs avseende natur- och kulturmiljövården. 22 % kunde tänka sig att själv göra frivilliga permanenta avsättningar i naturvårdssyfte utan ersättning för detta.

15.6.2 De frivilliga avsättningarnas påverkan på virkesförrådet

På landsnivå skulle ett skogbruk utan frivilliga avsättningar och generell hänsyn, enligt SUS 2001, kunna innebära 4–5 % högre avverkningsnivåer på 50 års sikt och 10–11 % högre på 100 års sikt. De stora frivilliga avsättningarna har dessutom ofta en stor andel lövträd. Detta har, enligt SUS 2001, minskat den tillgängliga mängden avverkningsbar lövskog.

¹⁸ Skogsstyrelsen bedömde att gröna planer täckte cirka 20 % av privatskogsbrukets innehav.

15.6.3 Den sammanfattande bedömningen i SUS 2001

Den sammanfattande bedömningen i SUS 2001 var att det kunde vara rimligt att tillskriva certifieringen en stor del av de frivilliga avsättningarna av skogsmark. Vidare konstaterades det att det kvantitativa delmålet för de frivilliga avsättningarna uppnås till år 2010 men att de kvalitativa och långsiktiga aspekterna på avsättningarna bör följas upp även fortsättningsvis.

Samtidigt konstaterades det att en förutsättning för måluppfyllelsen är att det är områden med höga naturvärden som avsätts. En ytterligare reservation som restes var att mellan 50 000 och 100 000 ha av småskogsbrukets hänsynsområden är en osäker framtida naturvårdstillgång p.g.a. oklarheter kring avsättningarnas varaktighet.

Vidare slogs det fast att de frivilliga avsättningarnas ojämna fördelning, delvis bristfälliga biologiska kvaliteter och osäkra varaktighet över tiden gör att samhällets insatser med formella områdesskydd är fortsatt lika viktiga.

15.7 Frivilliga avsättningar i regeringens skrivelse om skogspolitiken

I regeringens senaste samlade redovisning till riksdagen på det skogspolitiska området konstaterades det att arealen frivilliga avsättningar har ökat under 1990-talet.¹⁹ Med hänvisning till SVO:s ovan refererade utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) framhöll regeringen det positiva i detta men hävdade samtidigt att värdet av frivilliga avsättningar bör tolkas med en viss försiktighet p.g.a. osäkerhetsfaktorer som biologiska kvaliteter och varaktighet över tiden. Regeringen noterade också att SUS 2001 ansåg det rimligt att tillskriva certifieringen en stor del av de frivilliga avsättningarna av skogsmark. Regeringen framhöll på nytt att skyddet av skogsmark även fortsättningsvis måste vara ett gemensamt ansvar för samhället och skogsbruket.

¹⁹ Skr. 2003/04:39.

15.8 Miljömålsrådets uppföljningar

Miljömålsrådet följer upp de sexton miljö kvalitetsmålen. I Skogsstyrelsens underlag till rådets fördjupade uppföljning som presenterades år 2004 konstaterade Skogsstyrelsen att arealen frivilliga avsättningar i bruttotermier redan var i nivå eller högre än målet till 2010.²⁰ Frågetecknen fanns främst rörande långsiktigheten hos delar av avsättningarna. I underlaget konstaterades också att innebörden av begreppet skyddsvärd ansågs vara oklar. I begreppet inkluderas både höga natur- och kulturvärden och sociala värden. Skogsstyrelsen ansåg att innan begreppet har klargjorts är det inte möjligt att avgöra hur stor andel av de frivilliga avsättningarna som kan anses uppfylla kravet på skyddsvärdhet. Totalt beräknades drygt en fjärdedel av arealen frivilliga avsättningar hålla naturvärden av nyckelbiotopskvalitet. En stor andel av skogslandskapets existerande nyckelbiotoper ingick dock ej i avsättningarna. Av storskogsbrukets avsättningar saknade 33 % dokumenterade naturvärden. Detta kan jämföras med kravet på att minst 70 % av arealen i ett naturreservat ska ha höga naturvärden. Skogsstyrelsen konstaterade vidare att cirka 15 % av de områden som ingick i en utvärdering från år 1997 om frivilliga avsättningar inom småskogsbruket vid fältkontroller år 2001 visade sig vara föryngringsavverkade (4 %) eller delvis skadade (11 %) av dikning, vedhuggning etc.

I övrigt gjorde Skogsstyrelsen liknande iakttagelser som i SUS 2001 beträffande dokumentation över de frivilligt avsatta områdena, varaktigheten i skyddet och om områdenas geografiska fördelning över landet.

15.8.1 Allvarlig utveckling

I juni 2006 presenterade Miljömålsrådet sin senaste årliga uppföljning av miljö kvalitetsmålen.²¹ Beträffande de frivilliga avsättningarna inom ramen för delmål 1 i Levande skogar konstaterade rådet att Skogsstyrelsens analyser visade att småskogsbruket hade avsatt väsentligt färre marker än väntat och att arealen frivilliga avsättningar totalt sett hade minskat. Rådet ansåg utvecklingen vara allvarlig och att det troligen behöver avsättas ytterligare arealer för att målet ska nås till år 2010.

²⁰ Skogsstyrelsen, *Underlag till fördjupad utvärdering 2004 av miljö kvalitetsmålet Levande skogar*, 2003-06-17.

²¹ Miljömålsrådet, *Miljömålen – miljö målen på köpet, de Facto 2006*, 2006.

15.9 Den senaste miljömålspropositionen

I den miljömålsproposition som lämnades till riksdagen i maj 2005 framhöll regeringen att den del av Levande skogars delmål 1 som gäller frivilliga avsättningar i praktiken redan var uppnått.²² År 2002 bedömdes cirka 990 000 ha produktiv skogsmark vara frivilligt avsatt jämfört med cirka 300 000 ha 1997. Samtidigt framhöll regeringen att långsiktigheten och kvaliteten i många av de frivilliga avsättningarna är betydligt osäkrare än ifråga om formellt skyddade områden. Regeringen framhöll också att oavsett vilken bevarandeform som är aktuell så måste området i fråga uppfylla grundläggande krav på kvalitet ur naturvårds- och biologisk mångfaldssynpunkt för att det ska kunna bidra till att Levande skogar uppnås.

Regeringen pekade på att det genomförs basinventeringar av naturvärdena i naturreservat och Natura 2000-områden och framhöll vikten av att motsvarande kunskap om biologiskt innehåll, naturvärden m.m. tas fram beträffande de frivilliga avsättningarna. Ett syfte med detta skulle vara att utvärdera de frivilliga avsättningarnas bidrag till uppfyllelsen av det övergripande miljökvalitetsmålet.

15.9.1 Utvärdering av skogsbrukets frivilliga avsättningar m.m.

I propositionen angav regeringen också att en utvärdering bör påbörjas av den långsiktiga samhällsekonomiska kostnadseffektiviteten av de olika naturvårdsinstrumenten för de statliga avsättningarna av skogsmark i form av naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal samt för skogsbrukets frivilliga avsättningar. Statskontoret har sedermera fått det uppdraget och ska avrapportera det senast den 30 september 2007.²³

²² Prop. 2004/05:150.

²³ Regeringsbeslut 14, *Uppdrag till Statskontoret med anledning av det fortsatta arbetet med miljökvalitetsmålen*, 2006-01-26, dnr. M2006/275/Na.

15.10 Nationell strategi för skydd av skogsmark

I juni 2005 presenterade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket en nationell strategi för formellt skydd av skogsmark.²⁴ Strategin bygger bl.a. på att formellt områdesskydd och naturvårdsavtal på skogsmark ska ses i ett landskapssammanhang. Enligt strategin innebär detta att beröringspunkter med s.k. kompletterande bevarandeinsatser i skogslandskapet, däribland frivilliga avsättningar bör uppmärksammas. En bärande tanke i strategin är också att formellt skydd och frivilliga avsättningar ska komplettera varandra så att hela Levande skogars delmål 1 fylls med skog med så höga naturvärden som möjligt.

Ett av syftena med strategin är att tydliggöra myndigheternas förhållningssätt till frivilliga avsättningar inom ramen för Levande skogar. Ett viktigt medel i det avseendet är att utöva dialog och samverkan och att se markägarna som samarbetspartners i det gemensamma arbetet att bevara och utveckla skogslandskapets biologiska mångfald. Samverkanstanken innebär, enligt strategin, också att myndigheterna har en positiv förväntan på de frivilliga avsättningarna och bekräftar dessa som en viktig komponent i arbetet med Levande skogars delmål 1. Detta innebär även att myndigheterna inte har för avsikt att styra de frivilliga avsättningarna.

I strategin framhålls det vidare att stor- och mellanskogsbruket i betydande utsträckning tar ansvar för värdefulla områden på sina innehav inom ramen för certifieringen. Många av dessa områden betraktas som frivilliga avsättningar. Enligt vad som anförs i strategin är det tydligaste exemplet i det avseendet det frivilliga skyddet av nyckelbiotoper.

15.10.1 Urval av områden

När det gäller prioriteringar av områden konstateras det i strategin att frivilliga avsättningar är särskilt lämpliga och önskvärda för s.k. värdekärnor där markägaren är villig att ta hela naturvårdsansvaret

²⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skogsmark*, juni 2005.

själv och sådana värdekärnor som inte kan prioriteras för formellt skydd inom delmål 1.²⁵

Tanken i det första fallet är att om områden med sådana bevarandevärden att de är prioriterade för formellt skydd i stället kan skyddas genom en frivillig avsättning kan statens resurser förläggas till andra skyddsvärda områden. I de statligt ägda skogarna förväntas markägarna ta ett långsiktigt ansvar för frivilligt bevarande av många områden där bevarandevärdena är sådana att de är prioriterade för formellt skydd.

På ett mer allmänt plan är förhoppningen, enligt vad som anförs i strategin, att respekt från staten för markägarens vilja att frivilligt avsätta skyddsvärd skog leder till en mer positiv syn på myndigheternas naturvårdsarbete samt bidrar till att markägarna ser än mer positivt på bevarandet av värdefulla skogsområden.

15.10.2 Risker med strategin

De frivilliga avsättningarnas långsiktiga funktion anges ha en stor betydelse för strategins utfall liksom deras samverkan med det formella områdesskyddet. En bristfällig samverkan skulle, enligt vad som anförs i strategin, i stället medföra risken att den biologiska mångfalden i skogslandskapet inte bevaras långsiktigt. En annan risk är att de frivilliga avsättningarna av prioriterade områden inte långsiktigt bevarar naturvärdena i områdena.

Enligt strategin innebär myndigheternas bristfälliga kunskaper om innehåll och belägenhet hos merparten av de enskilda frivilliga avsättningarna en svårighet vid bedömningen av strategins ekologiska konsekvenser. Enligt vad som anförs i strategin gör detta också att det är svårt att utforma det formella skyddet så att de frivilliga avsättningarna och de skyddade områdena bäst kompletterar varandra. Förhoppningar knyts här till att Skogsstyrelsens arbete med att följa upp och analysera de frivilliga avsättningarna kan förbättra kunskapsläget och minska denna risk. Eventuella justeringar av det formella skyddet kan då göras i samband med strategins kontrollstation åren 2007–2008.

²⁵ Begreppet värdekärna syftar på ett sammanhängande skogsområde som av länsstyrelsen och skogsvårdsstyrelsen bedömts ha en stor betydelse för fauna och flora och/eller för en prioriterad skogstyp. Värdekärnor kan vara delar av bestånd eller flera bestånd.

15.11 Skogsstyrelsens pågående arbete med att följa upp de frivilliga avsättningarna

15.11.1 Småskogsbruket

Enligt sitt regleringsbrev ska Skogsstyrelsen redovisa skogsägarnas frivilliga avsättningar av skogsmark samt deras bidrag till måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1.²⁶ Ett av myndighetens långsiktiga verksamhetsmål är därutöver att skogsvårdsstyrelserna (numera Skogsstyrelsens regioner) senast år 2007 känner till hur stor areal skyddsvärd skog som har avsatts inom regionen. Kunskap ska då också finnas om dessa arealers kvalitet och varaktighet.

Under år 2005 har uppföljningsarbetet inletts inom småskogsbruket (se nedan). Under 2006 genomförs fältarbetet mot denna markägarekategori i hela landet, med förstärkning i de delar som inte har kunnat följas upp under 2005, däribland i de stormdrabbade områdena. Resultat för skogsstyrelseregioner kommer att kunna redovisas tidigast i slutet av 2007. Diskussion med mellan-skogsbruket inleddes under hösten 2006 och uppföljning i fält genomförs 2007.

15.11.2 Storskogsbruket

När det gäller storskogsbruket var den ursprungliga tanken att göra en totalundersökning under år 2006, inklusive fältbesök för att bedöma skyddsvärdet.²⁷ Oenigheter mellan Skogsstyrelsen och de större privata skogsbolagen om analysens genomförande har emellertid försinkat uppföljningsarbetet. Bolagen har bl.a. haft synpunkter på kategoriserings- och urvalsprinciper och har, enligt Skogsstyrelsen, även vädrat en viss misstro mot hur berörda myndigheter ”ska wantolka eller misskreditera deras frivilliga avsättningar i en uppföljning”.²⁸ Bolagens huvudinvändning tycks ha riktats mot det sätt på vilket Skogsstyrelsen ämnade beskriva kvalitén i de frivilliga avsättningarna. Bolagen ansåg att den metod myndigheten förordade skulle ge en allt för endimensionell bild av

²⁶ Näringsdepartementet, *Regeringsbeslut II 13*, 2005-12-20. I regleringsbrevet för år 2005 angavs det att Skogsstyrelsen ”fortlöpande [skall] följa upp och redovisa skogsägarnas avsättningar av skogsmark samt deras bidrag till måluppfyllelsen av miljökvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1”.

²⁷ Skogsstyrelsen, *Principiell aktivitetsplan FA*, PM, 2006-01-13.

²⁸ Skogsstyrelsen, *Principiell aktivitetsplan FA*, PM, 2006-01-13.

bolagens marker. Metoden skulle, enligt bolagen, också ha svårt att beakta bolagens förutsättningar att modellera med sina naturvärdesbestånd i ett landskapsperspektiv.

Principiell överenskommelse

I slutet av maj 2006 träffades en principiell överenskommelse mellan Skogsstyrelsen och de större skogsbolagen²⁹ (exklusive Sveaskog där en överenskommelse om arbetets genomförande redan fanns) om hur det fortsatta uppföljningsarbetet ska bedrivas. Uppgårelsen innebär sammanfattningsvis att bolagen, i samråd med Skogsstyrelsen, sammanställer statistik över avsättningarnas areal och skogliga egenskaper. Statistiken bygger på ett lottat urval av bolagens frivilliga avsättningar och företagen förser Skogsstyrelsen med kartmateriel m.m. för utlottade objekt. Företagen har således kännedom om utlottade objekt för att möjliggöra egna värderingar och omdömen. Det innebär att Skogsstyrelsens endast får tillgång till uppgifter om de områden som väljs ut. Myndighetens förhoppningar om att kunna göra egna urval och uppföljningar av bolagens avsättningar blir därmed inte möjliga att realisera.

Under sommaren 2006 genomförde Skogsstyrelsen en pilotstudie på ett begränsat objektsurval. Pilotstudien ligger i sin tur till grund för gemensamma diskussioner mellan bolagen och myndigheten om utfallets relevans och fältmetodens funktionalitet. Skogsstyrelsen genomför därefter på egen hand resterande fältbesök och värderingar. Avsättningarnas varaktighet studeras genom ett motsvarande upplägg efter fyra år, där kvantitet och kvalitet sammanställs. Detta görs emellertid på ett nytt urval av objekt.

15.11.3 Frivilliga avsättningar i Västra Götaland

I oktober 2005 presenterade Skogsstyrelsen en studie kring frivilliga avsättningar i Västra Götalands län. De avsättningar som hade analyserats var bestånd som hade givits målklass NO (Naturvårdsmål–Orört) och NS (Naturvårdsmål–Skötsel) i Gröna skogsbruksplaner upprättade av Sydved, Södra skogsägarna och dåvarande Skogsvårdsstyrelsen i Västra Götaland.

²⁹ SCA, Holmen och Bergvik Skog.

Studien visade bl.a. att avdelningar med målklassen NO var överrepresenterad på torra, fuktiga och blöta marker i jämförelse med avdelningar med vanlig produktionsskog.³⁰ Vidare var de frivilliga avsättningarna överrepresenterade på ståndorter med lägst bonitet, i synnerhet på de avdelningar som hade givits målklassen NO. En annan slutsats var att de frivilliga avsättningarnas kvalitet och långsiktighet indikerade att omkring 60 % av avsättningarna består av skyddsvärd skog och att omkring 75 % av de avsatta områdena hade sparats långsiktigt.

Lågproducerande mark avsatt

I rapportens diskussionsavsnitt konstaterades bl.a. att förutsättningarna för en hög biologisk mångfald är större på marker med hög bonitet. Mot den bakgrunden är det, enligt rapportförfattaren, ”nedslående att konstatera att de frivilliga avsättningarna är överrepresenterade på de sämsta ståndorterna och nästan saknas helt på de bästa. Särskilt tydligt är detta för frivilliga avsättningar med målklass NO.”

Rapportförfattaren anser vidare att en tolkning ”som är svår att undvika”, är att en del icke produktiv skogsmark ges ett högre ståndortsindex än det korrekta för att man på en enskild fastighet ska få ihop nödvändiga 5 % frivilligt avsatt mark. Skälet till detta skulle vara att planen ”på pappret” då uppfyller certifieringskraven. Ett liknande resonemang kan, enligt rapportförfattaren, förmodligen även föras för trädbärande hagmarker. Planläggaren får lätt acceptans för avsättning av denna marktyp hos markägaren, då den ekonomiska uppoffringen är mycket begränsad. Det blir, enligt rapportförfattaren, även en bättre ekonomisk affär för markägaren att avsätta mark med ett lägre ståndortsindex.

I rapporten konstaterades det också att resultatet, i likhet med andra studier, indikerar att det i många fall inte är de mest skyddsvärda områdena som avsätts som frivilliga avsättningar.

³⁰ Avser skog som har fått målklassen PG, dvs. Produktionsmål – generell naturhänsyn.

15.11.4 Skogsstyrelsens nationella rapport om frivilliga avsättningar 2005

I februari 2006 presenterade Skogsstyrelsen preliminära resultat av den pågående uppföljningen av frivilliga avsättningar i småskogsbruket.³¹ Resultaten indikerade att den positiva trenden i avsatta arealer på småskogsbrukets marker kan vara bruten. Den påvisade minskningen är, enligt rapporten, särskilt intressant med tanke på de insatser som regelmässigt görs för naturvården. Såväl arealen certifierade skogsfastigheter, som arealen gröna skogsbruksplaner har ökat, vilket, enligt rapporten, har skapat förväntningar på en större total areal än det man visat vid tidigare uppföljningar.

Inga frivilliga avsättningar?

Enligt Skogsstyrelsen är ett förvånande resultat att en tredjedel av de markägare som säger sig vara certifierade inte uppger några frivilliga avsättningar. Detta trots att en certifierad markägare har slutit ett avtal med certifieringsorganen om att avsätta minst 5 % av skogsmarken på brukningsenheten.

Skogsstyrelsen konstaterar att resultatet i sig kan vara korrekt, men det kan också vara så att markägaren har missuppfattat frågeställningen och tolkat begreppet frivilliga avsättningar som arealer *utöver* det som har avsatts inom ramen för certifieringen. Följden kan då ha blivit att han/hon har svarat nej på frågan om de har några frivilliga avsättningar.

Stora markägare mer medvetna

Liksom tidigare uppföljningar visar även uppföljningen avseende 2005 års avsättningar en positiv korrelation mellan brukningsenhetens storlek och sannolikheten att ha gjort avsättningar. Skogsstyrelsens tolkning är att större markägare generellt sett är mer medvetna skogsägare. I synnerhet gäller det från ett ekonomiskt perspektiv där ett rationellt brukande oftast förutsätter en skogsbruksplan över fastigheten. Med skogsbruksplaner följer också att hänsynsområden och eventuella frivilliga avsättningar pekas ut på fastigheten.

³¹ Skogsstyrelsen, analysenheten, *Redovisning av frivilliga avsättningar 2005*, 2006-02-01.

Skogsstyrelsen konstaterar att om slutsatsen är att kunskapen eller inställningen till avsättningarna har förändrats kan det vara viktigt med förbättrad information och ökad kommunikation mellan de centrala instanserna och enskilda markägare. Det är, enligt Skogsstyrelsen, också viktigt att genom opartiska uppföljningar höja tilltron till de avsättningar som görs, så att detta viktiga skogspolitiska verktyg inte stupar på bristande tillämpning. Skogsstyrelsen kommer därför att under de närmaste åren löpande utvärdera avsättningarnas areal, innehåll och varaktighet.

15.11.5 Studie av varaktigheten

Skogsstyrelsen har genomfört en uppföljning av vad som har hänt med de frivilliga avsättningar som angavs i den enkätundersökning som genomfördes inom ramen för SUS 2001. Resultaten är ännu ej fullständigt analyserade men preliminära bedömningar tyder på att mellan 0,5 och 1 % av den areal som då angavs som en frivillig avsättning har avverkats.³² Vidare verkar cirka 1,5 % av den areal som registrerades som frivilligt avsatt ha skyddats formellt sedan SUS-studien genomfördes. De slutgiltiga resultaten kommer att redovisas i en rapport under hösten 2006.

15.12 Storskogsbrukets syn på frivilliga avsättningar

I december 2005 presenterade Skogsindustrierna en rapport om effekter på avverkningsmöjligheter m.m. av formellt skydd av skog och frivilligt avsatt mark.³³ I rapporten slås det fast att det finns ett stort behov av att öka kunskaperna om såväl omfattningen av och innehållet i de frivilliga avsättningarna. Vidare framgår det av rapporten att storskogsbrukets frivilliga avsättningar överstiger minimikraven enligt FSC-standarden. Flera företag, särskilt Sveaskog, anges ligga över miniminivån.³⁴

³² Uppgifter från Per-Olof Ståhl, Skogsstyrelsen i augusti 2006.

³³ Skogsindustrierna, *Reservat och frivilliga avsättningar – Effekterna på avverkningsmöjligheterna av arbetet med formellt skydd av skog*.

³⁴ Enligt Sveaskogs miljöpolicy ska naturvärden prioriteras på totalt 20 % av företagets produktiva skogsmark. Om man reducerar för hyggeshänsynen (cirka 8 %) och i dag formellt skyddade arealer (1 %), så beräknas 11 % av arealen att bli frivilligt avsatt inom Sveaskogs innehav.

15.12.1 "Delmål 1 överträffas med god marginal"

I rapporten betonas också att storskogsbrukets frivilliga avsättningar inte är statiska, utan förändras över tiden. Ett av de viktigaste skälen till detta anges vara att nya skyddsvärda områden kontinuerligt identifieras i samband med den detaljplanering som bolagen genomför före avverkningar. När nya hänsynsområden upptäcks finns det, enligt Skogsindustriernas rapport, ett underlag för att återföra tidigare frivilligt avsatta områden till produktionen. Den bedömning som görs i rapporten är dock att areal som återförs till produktion sannolikt ändå kommer att understiga arealen nyupptäckta områden, vilket leder till en successiv ökning av den registrerade arealen frivilligt avsatt skogsmark. Sammantaget bedöms den frivilligt avsatta arealen³⁵ enbart på storskogsbrukets marker komma att uppgå till 900 000 ha. Delmål 1 i Levande skogar, som är 500 000 ha frivilligt avsatta områden för alla markägarkategorier, skulle i kvantitativa mått därmed överträffas med mycket god marginal.

Utöver detta tillkommer marker där förstärkt hänsyn eller speciella brukningsmetoder tillämpas vilket, enligt Skogsindustriernas rapport, i hög grad kommer att bidra till att fylla det långsiktiga behovet av restaurering. Omfattningen av dessa arealer på storskogsbrukets marker beräknas i rapporten till minst 450 000 ha.

Enligt rapporten kommer dessutom även betydande arealer att skötas på ett sätt som är förenligt med kraven på restaurering enligt det långsiktiga behovet. Totalt bedöms minst 2,3 miljoner ha att skötas på ett sådant sätt, varav 1,35 miljoner ha inom storskogsbruket och 0,95 miljoner ha inom småskogsbruket.

Den sammantagna bedömningen i rapporten var att den stora och snabba ökningen av frivilligt avsatta skogsmarker gör att såväl delmålet för långsiktigt skydd av skogsmark 2010 som miljövårdsberedningens bedömning av det långsiktiga skyddsbehovet kommer att överträffas.

³⁵ Den areal som har fått målklass NO eller NS.

15.12.2 Överlappning mellan reservat och frivilliga avsättningar

En annan ståndpunkt som storskogsbrukets företrädare brukar hävda handlar om det man betecknar graden av överlappning mellan nya formellt skyddade områden och de frivilliga avsättningarna. Skogsindustrierna förväntar sig mer eller mindre fullständig överlappning mellan förslag på nya reservat och redan gjorda frivilliga avsättningar. Miljörörelsen och myndighetsaktörer som arbetar med områdesskydd, har ofta en annan uppfattning i "överlappningsfrågan". De kan exempelvis hysa tvivel på de frivilliga avsättningarnas natur- och bevarandevärden och därför uppfatta andra icke frivilligt avsatta områden som mer värda att skydda formellt. Vidare kan ett frivilligt avsatt område anses ha ett visst skydd och att det därför är mer motiverat att skydda andra områden formellt. Det framgår exempelvis av den nationella strategin för formellt skydd av skogsmark att myndigheterna inte i första hand ska föreslå formellt skydd av områden som samtidigt kan avsättas på frivillig väg.

I Skogsindustriernas rapport gjordes bedömningen att med i snitt 50 % överlappning för nya reservat kommer ytterligare 125 000 ha avverkningsmogen skog att undantas från brukande utöver vad som annars på frivillig väg kommer att undantas.

15.12.3 Stora ekonomiska konsekvenser

En annan slutsats var att nuvarande inriktning på arbetet med formellt skydd av skog leder till en minskning av avverkningspotentialen i landet med 750 000 m³sk per år jämfört med beräkningar i Skogsstyrelsens konsekvensanalys SKA03. Detta motsvarar, enligt Skogsindustriernas bedömning, minskade exportinkomster på motsvarande 750 miljoner kronor per år eller ett bortfall på 700 årsverken sammanlagt i skogsbruket och skogsindustrin.

15.13 Mer "formaliserad frivillighet"

Av det som har redovisats ovan har det framgått att kunskaperna om de frivilliga avsättningarna hos myndigheterna är begränsade vilket i sin tur delvis sammanhänger med att många av dessa områden inte är dokumenterade.

År 1999 genomförde Riksrevisionsverket (RRV) en effektivitetsrevision av SVO:s arbete med att jämställa skogspolitikens miljömål med produktionsmålet.³⁶ Inom ramen för detta arbete berördes även de frivilliga avsättningarna. RRV framhöll att ett sätt att befästa skogsägarnas frivilliga avsättningar är att i högre grad arbeta med naturvårdsavtal. RRV ansåg också att de gröna skogsbruksplaner som SVO tar fram på uppdrag är ett sätt att ge frivilligheten "en organiserad form". Dessa planer hade också pekats ut av flera skogsvårdsstyrelsedistrikt som ett centralt instrument för att befästa antalet frivilliga avsättningar inom privatskogsbruket.

³⁶ Riksrevisionsverket, *SVO:s arbete med att jämställa miljömålet med produktionsmålet*, RRV:s rapport 1999:31.

16 Kulturmiljövärden i skogen

16.1 Direktiven

Av Skogsutredningens direktiv framgår det att skogen och skogsnäringen ska vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar. Vidare anges det att många kulturmiljövårdsfrågor bara kan hanteras genom förändring och utveckling inom de olika sektorerna. I direktiven slås det vidare fast att utredaren ska lämna förslag till hur lämpliga verktyg kan utvecklas, i syfte att bidra till en kostnadseffektiv uppfyllelse av olika kulturmiljömål som rör skogen. Den del av direktiven som gäller skötsel av kulturmiljövärden behandlas i kapitel 17.

16.2 Kulturella värden i skogslandskapet

Den svenska skogen har brukats på olika sätt i århundraden. Våra svenska skogar gömmer åtskilliga spår efter våra forna förfäders liv och död. Ålderdomliga tecken efter boningar samsas med stenåldersgravar och mer sentida lämningar efter de senaste seklers industriella utveckling. Av de forn- och kulturlämningar som har registrerats i Riksantikvarieämbetets (RAÄ) fornminnesregister ligger cirka tre fjärdedelar på skogsmark. Nya lämningar tillkommer dessutom fortlöpande till följd inventeringar.

I samband med Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001) gjorde RAÄ bedömningen att 125 000 ha skogsmark berörs av fornminnen. Därtill kommer betydande arealer för övriga kulturminnen. Sammantaget bedömdes drygt 1 % av den produktiva skogsmarken vara berörd, om än med stor variation i koncentrationen mellan vissa bygder och fastigheter. I län och regioner med anknytning till bergsbruk och långvarigt skogsbruk är exempelvis flottningslämningar, kolbottnar, tjärdalar och gruvhål mycket rikligt förekommande. Andra

lämningar som förekommer över hela riket är exempelvis torp-, fäbod- och andra bebyggelselämningar samt röjningsrösen och odlingsrösen från yngre tid.

Skogen hyser även djur- och växtarter som är beroende av biotoper som inte skulle ha utvecklats utan människans påverkan i äldre tid. Detta s.k. biologiska kulturarv i form av exempelvis skogsbeten och slåttermarker hyser ofta betydande kulturmiljövärden och stor biologisk mångfald. I skogens finns också ett rikt immateriellt kulturarv. Med detta åsyftas bl.a. de sägner, traditioner och ortnamn som är knutna till olika områden och objekt.

16.3 Kulturmiljö i skogspolitiken – en kort historik

Kulturmiljöfrågorna har haft en förhållandevis kort historia inom skogspolitiken ram. Fram till början av 1990-talet omnämndes kulturmiljövärden endast i föreskrifterna och de allmänna råden till Skogsvårdslagen (SVL). Från och med den 1 juli 1991 inkluderades sådana bestämmelser dock i den dåvarande hänsynsparagrafen (21 § SVL).

Vid införandet av den nya skogspolitiken från och med 1994 gavs miljömålet större vikt än tidigare. I målet slås det fast att skogens kulturmiljövärden ska värnas. Noterbart här är att regeringen i propositionen konstaterade att den skogspolitiska kommittén inte hade behandlat kulturmiljöfrågorna närmare i sitt betänkande.¹ Regeringen framhöll att kulturmiljöfrågorna sedan några år kommer till uttryck i skogsvårdslagstiftningen och ansåg att kommitténs utgångspunkter för formuleringen av skogspolitikens miljömål därför behövde kompletteras i det avseendet. Regeringen konstaterade att skogen och skogsmarken rymmer många kulturhistoriska värden som det måste tas hänsyn till vid skogens brukande. Regeringen betonade att skador på kulturmiljön ska undvikas så vitt det är möjligt.

Kulturmiljövårdens ökade status inom skogspolitiken i kombination med otillräckliga kunskaper bland många skogsägare och myndighetspersoner på detta område bidrog till att dåvarande Skogsvårdsorganisationen (SVO) gjorde flera satsningar på kulturmiljöfrågorna under 1990-talet, däribland kampanjen ”Kulturmiljövård i Skogen” och projektet ”Skog och Historia”.

¹ Prop. 1992/93:226.

16.4 Kulturmiljöfrågor i sektorsmålen

16.4.1 Sektorsmålen långsiktiga målbild

Som har redovisats i kapitel fyra beslutade Skogsstyrelsen våren 2005 om ett antal s.k. sektorsmål för skogssektorn som ska vara uppnådda senast år 2010. Till grund för arbetet låg det man betecknade som en långsiktig målbild. I målbilden slogs det bl.a. fast att värdefulla kulturminnen och kulturmiljöer bevaras och synliggörs.

16.4.2 Kortsiktiga mål

Den långsiktiga målbilden låg sedermera till grund för ett antal kortsiktiga mål. Ett av dessa var att skogsmarken ska brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.² Målet är identiskt med delmål 3 i Levande skogar. Som en del av Levande skogars s.k. generationsmål anges för övrigt att kulturminnen och kulturmiljöer värnas.

Noterbart i sammanhanget är att man inte lyckades enas om ett mål för skötsel av vissa biotoper. Det gäller exempelvis skogar som behöver särskild skötsel för att vidmakthålla kulturella värden. Bl.a. konstaterades det att det biologiska kulturarv som formats under sekler av mänskligt brukande är hotat p.g.a. ändrad markanvändning.

16.5 Lagstiftningen och kulturmiljö i skogen

16.5.1 Lagen om kulturminnen

Lagen om kulturminnen (populärt kallad kulturminneslagen eller KML) ger bl.a. skydd åt fasta fornlämningar. Fasta fornlämningar är i lagen uppräknade lämningar efter människors verksamhet under forna tider, som har tillkommit genom äldre tiders bruk och som är varaktigt övergivna.³ Skyddet för fornlämningarna gäller oavsett om de är utmärkta på kartor eller är kända på annat sätt.

² I de sektorsmål som gällde mellan 1998 och 2003 var det kortsiktiga målet att fasta fornlämningar bevaras i oskadat skick och att övriga kulturmiljöer vårdas så att full hänsyn tas på huvuddelen av arealen.

³ Skogsstyrelsen, *Skogspolitiken i dag - en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket* (SUS 2001, rapport 8B, 2001).

Till en fast fornlämning hör dessutom ett så stort område på marken som behövs för att bevara fornlämningen och ge den ett tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse. Kulturminneslagen stadgar att det är förbjudet att utan tillstånd av länsstyrelsen rubba, ta bort, gräva ut, täcka över eller genom bebyggelse, plantering eller på annat sätt ändra eller skada en fast fornlämning (2 kap. 6 §). Om en fornlämning påträffas under arbetet, ska detta omedelbart avbrytas till den del fornlämningen berörs. Ingen ersättning utgår för det intrång i markanvändningen som en fast fornlämning kan förorsaka.

Länsstyrelsen svarar för är tillsynen kulturminneslagen och får en kopia av de avverkningsanmälningar som berör en känd fornlämning. I princip är alla skogliga åtgärder som innebär markingrepp inom ett fornlämningsområde tillståndspliktiga enligt KML. Föryngringsavverkning, röjning, gallring och uttransport av virke får dock utföras utan tillstånd, så länge åtgärden inte innebär skada, övertäckning eller annan förbjuden verksamhet enligt 2 kap. 6 § KML.

Länsstyrelsen kan i samband med beslut om tillstånd ange villkor för vilka åtgärder som får respektive inte får utföras inom fornlämningsområdet. Ett sådant villkor kan exempelvis vara att skogsbruk endast får ske med särskilda, anpassade metoder. Ofta handlar det om vilka markberedningsmetoder som får användas.

Sammantaget kan man säga att de fasta fornlämningarna åtnjuter ett mycket starkt lagskydd där länsstyrelsen i princip kan förbjuda alla åtgärder som man bedömer kan leda till att lämningen kan komma att skadas. Å andra sidan framgår det även av KML att skogsbruk ska kunna bedrivas i områden med fornlämningar, under förutsättning att fornlämningarna inte skadas. Länsstyrelsen kräver exempelvis ofta att markberedning eller körning med maskiner sker på ett sådant sätt att fornlämningar inte skadas.

RAÄ:s allmänna råd till kulturminneslagen

RAÄ har tagit fram allmänna råd till 2 kap. KML. De allmänna råden visar hur man bör förfara då fasta fornlämningar berörs av skogsbruket. Vidare behandlas de särskilda samrådsformer som ger länsstyrelsen möjligheter att bevaka fornlämningsvårdens intressen i skogen.

I de allmänna råden anges det att skogsbrukaren är skyldig att ta reda på om en skogsbruksåtgärd berör en fornlämning. I ett sådant fall ska han också samråda med länsstyrelsen. Det anges också att länsstyrelsen bör ta initiativ till en granskning av hur de föryngringsåtgärder i form av markberedning m.m. som följer på avverkningen ska utföras. Skogsbrukaren informeras om att en granskning kan komma att leda fram till att länsstyrelsen ger tillstånd till skogsbruksåtgärder inom fornlämningsområdet med vissa villkor. Det anges också att länsstyrelsen inför föryngringsåtgärder gemensamt med skogsägaren bör gå igenom förutsättningarna för markberedning utan skadeverkningar.

Enligt uppgift från RAA pågår ett arbete med att komplettera de allmänna råden. Det gäller bl.a. beträffande vidsträckt fornlämningar, vanligen s.k. fornåkrar och röjningsröseområden.⁴

16.5.2 Skogsvårdslagen och kulturmiljöerna

Enligt 14 § skogsvårdslagen (SVL) ska markägaren i samband med avverkningsanmälan redovisa vilka kulturmiljöer som finns inom avverkningsområdet samt den natur- och kulturmiljöhänsyn som planeras.

Hänsynsreglerna i 30 § skogsvårdslagen

För kulturlämningar i skogsmark som inte omfattas av kulturminneslagens bestämmelser gäller SVL:s hänsynsregler (30 §) med tillhörande föreskrifter. Skogsstyrelsen har i föreskrifter till lagen angivit att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska undvikas eller begränsas i och invid värdefulla kulturmiljöer i skogen. Vad som avses med sådana miljöer exemplifieras i allmänna råd. Kulturlämningarnas skydd begränsas dock av intrångsbegränsningen, i och med att föreskrifter inte får meddelas som avsevärt försvårar markanvändningen. Med stöd av SVL kan den skogliga myndigheten dock förbjuda avverkning i fjällnära skog om den bedöms vara oförenlig med intressen av väsentlig betydelse för bl.a. kulturmiljövården.

⁴ Länsstyrelsernas tillämpning av kulturminneslagens bestämmelser på s.k. fornåkrar har inneburit vissa problem för skogsbruket i en del län. En justering av de allmänna råden kan leda till en mer enhetlig tillämpning.

Kulturlämningar har sällan särskilt en stor areell yttäckning. Till skillnad från fornlämningar omges kulturlämningar inte heller av ett rättsligt reglerat område (jfr fornlämningsområde ovan) vilket gör att skogsbruk vanligen kan ske utan större inskränkningar.

Ett problem som brukar tas upp i samband med 30 § SVL är de prioriteringar som ofta måste göras av vilken hänsyn som ska tas. Föreskrifterna till bestämmelsen säger att "Om det inte är möjligt att inom ramen för intrångsbegränsning ta all den hänsyn som föreskrifterna kräver, skall hänsyn i första hand tas till de arter som enligt Naturvårdsverkets beslut den 10 maj 2000 är rödlistade." Detta kan leda till att hänsyn till naturvårdens intressen prioriteras före kulturvårdsintressena.

16.5.3 Miljöbalken

Det biologiska kulturarvet kan även skyddas med stöd av miljöbalken. Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken måste skogsbruksåtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön anmälas för samråd till skogsvårdsstyrelsen. Byggande av skogsbilväg omfattas vanligen av denna skyldighet.

16.6 Skogsvårdsorganisationen och kulturmiljöfrågor

16.7 Rådgivning

Skogsstyrelsens viktigaste medel för att nå de skogspolitiska målen är olika former av rådgivning. Kulturmiljövårdsintressen berörs på olika sätt i denna rådgivning.

För att rådgivningen ska ha avsedd effekt krävs dock att personalen har tillräckliga kunskaper kring här aktuella frågor. I SUS 2001 angavs det att en tredjedel av personalen vid dåvarande SVO helt saknade utbildning i kulturmiljöfrågor. Vidare konstaterades det att en tredjedel av myndighetens personal kommer att gå i pension inom mindre än tio år. Detta pekade sammantaget på ett starkt ökat behov av utbildning inom dessa frågor.

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen i augusti 2006 har utbildningsnivån emellertid förbättrats väsentligt på detta område sedan 2001. Skogsstyrelsen pekar på vissa regionala skillnader där en del regioner har utbildat större delen av sin fältpersonal. Utbildningsarbetet kommer att fortsätta men i och med den pågående om-

organisationen av den skogliga myndigheten är det, enligt Skogsstyrelsen ännu inte klart hur det kommer att läggas upp.

16.7.1 Tillsyn enligt SVL

Skogsstyrelsens tillsyn innebär bl.a. att myndigheten skickar kopior på avverkningsanmälningar till länsstyrelsen i de fall kända fornlämningar berörs. Skogsstyrelsen kan också i enlighet med vad som beskrivs närmare i detta betänkandes kapitel 23 om myndighetens tillsyn meddela lagråd, förelägganden och förbud för att erforderlig hänsyn enligt 30 § SVL ska tas till kulturlämningar.

Som underlag för denna tillsyn använder Skogsstyrelsen bl.a. Riksantikvarieämbetets digitala version av fornminnesregistret (se nedan) i sitt interna ärendehanteringssystem Kotten. Man har även tillgång till digital information från de inventeringar som har gjorts inom ramen för det nedan nämnda projektet Skog och historia. Skogsstyrelsen anser att tillgången på digital information kring forn- och kulturlämningar är betydligt bättre än för några år sedan.

16.7.2 Kampanjen Kulturmiljövård i skogen

Under åren 1993–1995 genomförde dåvarande Skogsvårdsorganisationen (SVO) utbildningskampanjen Kulturmiljövård i skogen. Syfte med kampanjen var att öka kunskaperna om och förståelsen för kulturminnen i skogen och därmed åstadkomma ett ökat hänsynstagande verksamma i skogsbruket. Skogsstyrelsens bedömning var i SUS 2001 att kampanjen hade en positiv inverkan på kunskapsläget och förståelsen för vikten av att skydda och vårda det gemensamma kulturarvet.⁵

16.7.3 Skog och historia

Skogsvårdsorganisationen har i samarbete med kulturmiljövårdens myndigheter drivit projektet Skog och historia. Detta har omfattat inventeringar av kulturmiljövården på skogsmark i vissa regioner. Huvudsyftet har varit att skapa ett bättre kunskapsunderlag för skydd av kulturlämningar på skogsmark då skador på dessa inte

⁵ Skogsstyrelsen, *Fornlämningar och kulturmiljöer i skogsmark* (SUS 2001, rapport 8E, 2001).

sällan beror på att lämningarna inte är kända av skogsbrukets aktörer. En annan viktig del i projektet har varit att utveckla kompetensen på kulturmiljöområdet bland såväl verksamma inom skogen som lokalbefolkning och andra intressenter. Så kallade Gröna jobb inom arbetsmarknadspolitiken har varit en viktig finansieringskälla för Skog och historia. Enligt uppgift från Skogsstyrelsen har cirka 20 % av skogsmarksarealen (inklusive impediment) inventerats inom ramen för projektet.

Riksantikvarieämbete konstaterar att det inom Skog och historia har gjorts betydande insatser för att föra ut information om skogens kulturarv. Det som enligt RAÄ däremot inte fungerar helt tillfredsställande är arbetet med kvalitetssäkringen av resultaten. Enligt RAÄ beror detta främst på bristande tillgång på resurser.⁶

16.7.4 NOKÅS

Skogsstyrelsen kan lämna bidrag till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder som går utöver SVL:s krav, s.k. NOKÅS-stöd. Bidrag lämnas t.ex. till restaurering av kulturmiljöer som skogsbeten, kolarkojor, tjärdalar och till områden med hamlade och frihuggna lövträd. I Skogsstyrelsen årsredovisning för år 2005 konstateras det dock att kulturmiljövårdsåtgärderna är underrepresenterade bland dem som har fått stöd.⁷ Beviljade NOKÅS-bidrag uppgick 2005 till cirka 9,1 miljoner kronor. Av dessa gick cirka en femtedel till kulturmiljövårdsåtgärder.

16.7.5 Projektet Kontinuitetsskogsbruk

I regeringens skrivelse om skogspolitiken konstateras det att alternativ till kalhyggesföryngringar kan vara aktuellt t.ex. i områden där man har skäl att behålla ett kontinuerligt trädskikt. Det kan, enligt skrivelsen, bl.a. gälla områden där man av kulturmiljöskäl vill bevara en kontinuitet i landskapsbilden.

I sammanhanget kan nämnas att Skogsstyrelsen fr.o.m. 2005 på regeringens uppdrag driver det treåriga projektet Kontinuitetsskogar och kontinuitetsskogsbruk. Inom projektet ska det bl.a. utarbetas metoder för bruk och skötsel som syftar till att bibehålla

⁶ Uppgift från Leif Gren, Riksantikvarieämbetet, 2006-08-17

⁷ Skogsstyrelsen, *Årsredovisning 2005*.

särskilda värden i dessa skogar. En slutlig rapport ska lämnas senast den 31 december 2007.

16.7.6 Gröna skogsbruksplaner

Skogsstyrelsen tar på uppdrag fram s.k. gröna skogsbruksplaner. Dessa planer kan bidra till att skogsbruksåtgärderna anpassas och skötseln sker ur ett kulturhistoriskt perspektiv. I planerna registreras bl.a. kulturmiljöer och fornlämningar. På detta sätt får markägaren kännedom om var lämningarna finns och vilken kulturmiljöhänsyn som bör tas.

16.7.7 Inventeringar

I Skogsstyrelsens årliga s.k. polytaxinventering inventeras bl.a. vilken hänsyn som har tagits till kulturmiljöerna i samband med föryngringsavverkning.

De resultat som presenterades i juni 2006 visade att den positiva trenden i förbättrad natur- och kulturmiljöhänsyn som Skogsstyrelsen hade funnit under 1990-talet har avstannat. Sedan 2000 fram till 2003 kan ingen positiv trend skönjas.⁸ Cirka 24 % av avverkningarna når inte upp till lagens krav. I vilken utsträckning hänsyn har tagits till kulturmiljövärden är en av de variabler som ligger till grund för sammanvägda bedömningen.

16.8 Riksantikvarieämbetets insatser för kulturmiljöfrågor i skogen

Riksantikvarieämbetet (RAÄ) är central förvaltningsmyndighet för kulturmiljön. I den egenskapen ska man samverka med andra, däribland med den skogligen myndigheten och med andra aktörer inom skogssektorn. RAÄ är representerat i Skogsstyrelsens nationella sektorsråd och deltar i arbetet med att följa upp miljökvalitetsmålet Levande skogar. RAÄ vägleder också länsstyrelserna i deras tillämpning av Kulturminneslagen på skogsmark.

⁸ Skogsstyrelsen, *Natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering (R1), 1999-2004*, Promemoria, 2006-06-15.

RAÄ har en viktig uppgift när det gäller att tillhandahålla kunskapsunderlag kring forn- och kulturlämningar. En betydelsefull källa för detta ändamål är RAÄ:s fornminnesregister. I detta register finns det beskrivningar och lägesbestämningar av samtliga de forn- och kulturlämningar som fornminnesinventeringen har registrerat.

En digital version av fornminnesregistret (FMIS) finns sedan januari 2006 för hela landet. FMIS uppdateras kontinuerligt med ny information om befintliga lämningar och nya fynd utifrån resultat av inventeringar, utredningar och undersökningar.⁹ FMIS sökkapplikation har drygt 2000 användare, bl.a. på länsstyrelser, regionala museer, kommuner, Skogsstyrelsen, skogsbolag, elbolag, företag och organisationer.

En publik tjänst som ska ge fornminnesinformation över Internet (FMIS Fornsök) kommer enligt planerna att tas i drift under hösten 2006.

16.9 Nås målen för kulturmiljövården i skogen?

I Skogsvårdsorganisationens (SVO:s) uppföljning av skogspolitiken (SUS 2001) konstaterades det att fornlämningar fortfarande skadas vid skogbruk och att nödvändig skötsel av kulturbetingade biotoper endast förekommer i begränsad omfattning.¹⁰ Den sammanfattande bedömningen var att den hänsyn till natur- och kulturmiljön som har tagits under 1990-talet har varit otillräcklig men att flera faktorer pekar på tydliga förbättringar.

I regeringens skrivelse om skogspolitiken konstaterades det att flera rapporter under de senaste decennierna har angivit att fornlämningar och kulturlämningar skadas i samband med skogbruk. En undersökning gjord av RAÄ visade att de flesta skadorna uppstår vid markberedning.¹¹ Regeringen betonade att utvecklingen behöver följas och att skadefrekvensen måste utvärderas kontinuerligt.

⁹ Antalet registerposter i registret uppgår till drygt 380 000. Antalet enskilda objekt är betydligt flera, eftersom varje post ofta innehåller beskrivningar av flera objekt.

¹⁰ Skogsstyrelsen, *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter – SUS 2001*, meddelande 1/2002.

¹¹ Skr. 2003/04:39.

16.9.1 Uppföljning av Levande skogar delmål 3 om skydd för kulturmiljövärden

I kapitel fyra har uppfyllelsen av Levande skogars delmål redovisats. I den senaste utvärderingen från Miljömålsrådet anges det att skadenivån fortfarande är hög för kända forn- och kulturlämningar.¹²

16.10 Varför nås inte målen?

De huvudförklaringar som brukar ges till att målet inte nås är att kunskaperna om forn- och kulturlämningarnas förekomst i skogsmark är begränsad. Många lämningar är okända för både markägare och myndigheter. I regeringens skrivelse om skogspolitiken ansågs det inte vara realistiskt att tro att skador på skogens kulturmiljövärden kommer att upphöra så länge skogsbruket inte har tillgång till lättåtkomligt kartmaterial som visar var forn- och kulturlämningar finns. Regeringens ansåg det därför vara nödvändigt att skogsbruket snarast får tillgång till ett sådant lättåtkomligt digitalt register för forn- och kulturlämningar i skogsmark.

Utöver ökade kunskaper bl.a. om lämningarnas lokalisering har Skogsstyrelsen i tidigare rapporter till Miljömålsrådets uppföljningar av Levande skogar pekat på flera ytterligare åtgärder som krävs för att delmålet ska nås. Bland dessa åtgärder märks bl.a. ett förbättrat samarbete mellan olika myndigheter liksom mellan myndigheter, skogsbrukare och övriga aktörer. Vidare ansåg myndigheten att det krävs en omfattande kompetenshöjning på bredd och djup hos den skogliga myndigheten liksom en ökad kunskap och förståelse hos skogsbrukets aktörer.

Skogsstyrelsen menade också att arbetet med att göra data från befintliga inventeringar lätt tillgängliga för markägare, entreprenörer och myndigheter måste påskyndas. Markberedningsmetoderna behöver, enligt Skogsstyrelsen, dessutom anpassas och utvecklas.

I den senaste miljömålspropositionen konstaterade regeringen att insatserna för bevarande och utveckling av skogens kulturella och sociala värden måste stärkas.¹³ Regeringen fann, i likhet med Skogsstyrelsen och Miljömålsrådet, att skogsbruket skadar forn-

¹² Miljömålsrådet, *Miljömålen på köpet – Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges 16 miljömål*, de Facto 2006.

¹³ Prop. 2004/05:150.

och kulturlämningar i alltför stor omfattning. Regeringen upprepade även uppfattningen att det saknas kännedom om var huvuddelen av lämningarna på skogsmark är belägna.

Regeringen framhöll också på nytt vikten av ökad kunskap bl.a. genom fortsatta inventeringar. Vidare betonades vikten av att den information som redan finns att tillgå om var olika kulturlämningar förekommer görs lättare tillgänglig och användbar för skogsbrukets olika aktörer. Enligt regeringen borde exempelvis information om kulturmiljövärden i skogen integreras i den information om skogliga förhållanden som Skogsstyrelsen ska tillhandahålla.

Miljömålsrådet konstaterar i sin senaste uppföljning av Levande skogar att det finns ett fortsatt behov av att utveckla skonsamma markberedningsmetoder, utbilda, informera berörda parter och inventera kulturlämningar i skogslandskapet.¹⁴ I nästan samtliga län pågår inventeringar av okända forn- och kulturlämningar genom ett samarbete med arbetsmarknadsmyndigheterna. Enligt Miljömålsrådet kommer inventeringarna dock inte att bli klara i tid för att skapa förutsättningar för att nå målet. Rådet pekade dock på att införandet av digital kartteknik och en förbättrad riktad rådgivning kan förbättra situationen avsevärt.

16.11 Stormen Gudrun och skogens kulturmiljöer

När stormen Gudrun drog fram över södra Sverige i januari 2005 innebar det besvärliga konsekvenser för kulturmiljövärden. Inom ramen för Skogsstyrelsens projekt Stormanalys gjordes en analys som visade att storm, upparbetning och utkörning med säkerhet har skadat forn- och kulturlämningar men att orsak och omfattning varierar mellan länen. Resultatet visade att av drygt 4 600 undersökta fornminnen hade nästan 40 % skadats.

En förklaring till de relativt stora skadorna var svårigheterna att vid upparbetning och uttransport veta vad som döljer sig under brötar med träd. Digitaliserad information om kulturlämningarna hade gjort det lättare att exempelvis undvika körskador på en mer eller mindre dold kulturlämning. Samtidigt förutsätter detta att lämningen i fråga är känd för myndigheterna, vilket alltså inte alltid är fallet.

¹⁴ Miljömålsrådet, *Miljömålen på köpet – Miljömålsrådets uppföljning av Sveriges 16 miljömål, de Facto 2006.*

17 Skötsel av natur- och kulturmiljövärden i skogen

17.1 Direktiven

I Skogsutredningens direktiv slås det fast att nödvändig skötsel av kulturbetingade värden endast förekommer i begränsad omfattning. Utredaren redovisar en bedömning av kostnaderna för att sköta såväl natur- som kulturbetingade värden samt förslag till former för sådan skötsel.

17.2 Skogsutredningens uppdrag till Skogsstyrelsen

Skogsutredningen har låtit Skogsstyrelsen göra en bedömning av kostnaderna för att sköta natur- och kulturbetingade värden på skogsmark samt ta fram förslag till former för sådan skötsel. Skogsstyrelsen har redovisat uppdraget i form av tre promemorior vilka refereras sammanfattningsvis nedan.¹

17.3 Varför skötsel av natur- och kulturbetingade värden?

Miljökvalitetsmålet Levande skogar innebär i ett generationsperspektiv att skötselkrävande skogar med höga natur- och kulturmiljövärden vårdas så att värdena bevaras och förstärks. Detta mål kan härledas ur det faktum att många skogar med höga natur- och kulturvärden ofta har påverkats av naturliga störningar (t.ex. skogseld och översvämningar) som i huvudsak är satta ur spel liksom av historiska markanvändningsformer som i det närmaste har upphört.

¹ Skogsstyrelsen, *Skötsel av natur- och kulturmiljövärden – former och kostnader*, promemoria, 2006-05-15, Skogsstyrelsen, *Skötsel- och tillsynsarbetsorganisation - biotopskyddsområden, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar*, promemoria 2006-06-13 samt ett underlag om skötsel av kulturmiljövärden från Skogsstyrelsen till Skogsutredningen daterat 2006-03-08.

För att vidmakthålla natur- och kulturlandskapets processer, samt vårda de värden som har skapats av dessa störningar och brukningsformer, krävs därför aktiva skötselåtgärder. Vidare genomförs naturvårdande skötsel för att återskapa skogstyper och ekologiska strukturer som har försvunnit samt för att utveckla skogslandskap till att vara ekologiskt funktionella. Avverkning ur natur- eller kulturmiljövårdssynpunkt ska inte ha något ekonomiskt skogsbruksmotiv.

17.4 Skötsel för bevarande av natur- och kulturmiljövärden

Skogsstyrelsen har definierat sex grupper av skötselformer för att behålla och utveckla natur- och kulturvärden i skogen. Dessa skötselformer är:²

1. Ta bort gran/fri- och luckhuggning
2. Bränning
3. Tillskapande av död ved
4. Återställning av hydrologi
5. Omställning av träslag
6. Skötsel av agrara värden på skogsmark.

Skogsstyrelsen konstaterar att det saknas nationella sammanställningar över utförd skötsel eller skötselbehov. Myndigheten har därför baserat sina bedömningar av omfattning, behov och kostnader för skötsel på uppgifter från tjänstemän med kunskap på området. Myndigheten betonar att detta gör att bedömningarna måste tolkas med viss försiktighet.

² Till varje skötselform fanns sedan ett antal olika skötselåtgärder listade. Det kunde exempelvis handla om att ta bort gran, upphuggning av luckor, ringbarkning, dämning, plantering av lövträd, bete, slätter, hamling etc.

17.5 Skötsel av formellt skyddad skog

17.5.1 Naturreservat

Regleringar och organisation av skötseln av naturreservat

Enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd är länsstyrelsen eller kommunen förvaltare av naturreservat, kulturresevat, naturminne eller djur- och växtskyddsområde.³ I länsstyrelsens förvaltaransvar ingår att administrera förvaltningen, planera och genomföra de skötselåtgärder som framgår av fastställda skötselplaner samt följa upp effekterna av utförda åtgärder. Huvuddelen av skötseln i naturreservaten sker genom skötselavtal med brukare och entreprenörer.

Utförd skötsel i naturreservat och framtida behov

I skogar som avsatts som naturreservat för fri utveckling är den naturvårdsinriktade skötseln minimal. En resurskrävande åtgärd som förekommer i naturreservat på skogsmark är naturvårdsbränning. En stor del av skötselinsatserna görs på odlingsmarkerna i form av exempelvis ängsmarksslätter eller betesdrift på värdefulla naturbetesmarker och hagmarker.

Räknat från slutet av 1998 hade cirka 95 000 ha produktiv skogsmark köpts eller intrångsersatts för bildande av naturreservat vid utgången av år 2005. Av denna areal bedömdes cirka en tredjedel ha behov av naturvårdande skötsel i någon form. Skogsstyrelsen framhåller dock att bedömningen måste anses vara mycket osäker.

Under de senaste fem åren har naturvårdande skötselåtgärder inom naturreservat på skogsmark utförts på mellan 2 500 och 3 500 ha i landet. Skötselformen borttagning av gran/fri- och luckhuggning är den klart dominerande och har utförts på nästan halva den skötta arealen. Näst vanligast är skötselformen omställning av trädslag medan övriga skötselformer förekommer i mindre utsträckning.

När Levande skogar delmål 1 är uppnått kommer skötselbehovet vara 5–10 gånger större jämfört med de skötselåtgärder som genomförs på skogsmark i naturreservat i dag. Den relativa

³ Naturvårdsverket, *Organisation för förvaltning och skötsel av nationalparker och naturreservat*, promemoria, 2006-06-07. Enligt 21 § områdesskyddsförordningen kan dock länsstyrelsen (eller kommunen) överlåta förvaltningen till annan juridisk person eller markägare som har förutsättningar för att ha ett sådant ansvar.

fördelningen mellan de olika skötselformerna bedöms vara ungefär densamma som i dagsläget.

Skogsstyrelsen anger att det pågår ett arbete med att ta fram bevarandeplaner för Natura 2000-områden där bl.a. skötselbehovet kommer att studeras. När detta arbete är genomfört kommer kunskapen om skötselbehovet att ha ökat och bättre bedömningar om arealer kan göras.

17.5.2 Biotopskyddsområden och naturvårdsavtal

Regleringar och organisation av skötseln i biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen har det centrala ansvaret för de biotopskyddsområden som har beslutats av myndigheten i enlighet med 7 kap. 11 § miljöbalken. Skogsstyrelsen får besluta om att åtgärder som behövs för att vårda dessa områden vidtas. Innan naturvårdande skötselåtgärder vidtas i ett biotopskyddsområde ska markägaren underrättas.

Staten äger inte biotopskyddsområden men Skogsstyrelsen har ett förvaltningsansvar och ett ansvar för att nödvändig skötsel blir utförd. Skogsstyrelsens prioritering och planering av skötsel i biotopskyddsområden grundar sig huvudsakligen på rutinmässiga tillsynsbesök av beslutade biotopskyddsområden, då bl.a. områdets skötselbehov dokumenteras.

När en skötselåtgärd är aktuell, beskrivs de aktuella åtgärderna i ett skötselavtal. Skogsstyrelsen erbjuder i första hand markägaren att utföra skötselåtgärderna. Ett särskilt avtal träffas mellan staten och markägaren för markägarens eget arbete och ersättningen för detta. I de fall markägaren inte är intresserad av att utföra åtgärden eller anlita entreprenör upphandlar Skogsstyrelsen tjänsten och upprättar avtalet. När Skogsstyrelsen avsynat åtgärden betalas ersättningen för åtgärden ut.

Merparten av den skötsel som utförs inom biotopskyddsområden utförs i dag av entreprenörer utsedda av Skogsstyrelsen även om markägarna själva utför en betydande andel av skötselåtgärderna.

Regleringar och organisation av skötseln i områden som omfattas av naturvårdsavtal

När det gäller områden som omfattas av naturvårdsavtal är förvaltningsansvaret delat mellan markägaren och Skogsstyrelsen. Normalt innehåller ett naturvårdsavtal därför inte någon skyldighet för skogsägaren att vidta aktiva skötselåtgärder inom avtalsområdet. Skogsstyrelsen ikläder sig normalt inte heller någon sådan skyldighet i avtalet. Ofta har det i avtalet angivits att naturvärdena i avtalsområdet gynnas av en viss skötsel och att sådan därför uppmuntras. En sådan skötselanvisning är kompletterad med en skyldighet för skogsägaren att samråda med Skogsstyrelsen före utförandet. Normalt innehåller också ett naturvårdsavtal en punkt med följande lydelse: *”Skogsstyrelsen medges rätt att inom avtalsområdet och under avtalstiden skapa högstubbar av träd samt utföra annan naturvårdande skötsel”*.

Skogsstyrelsen anger att man har en positiv förväntan på att markägare som har ingått naturvårdsavtal också har en hög ambition att utföra den skötsel som är nödvändig för att bibehålla och utveckla naturvärdena i området. Samtidigt har Skogsstyrelsen som avtalspart ett intresse i att avtalets syfte uppnås.

Skogsstyrelsen anser att man bör vara ett föredöme för andra aktörer i skötselarbetet och att myndigheten, där så är lämpligt och i den omfattning som medel tillåter, planerar och genomför skötselåtgärder. Skogsstyrelsens prioritering och planering av skötsel i områden som omfattas av naturvårdsavtal grundar sig huvudsakligen på rutinmässiga kontrollbesök av ingångna avtal, där bl.a. skötselbehov dokumenterats.

När en skötselåtgärd är aktuell kontaktas markägaren, de aktuella skötselåtgärderna beskrivs och vid behov märks även åtgärderna ut i fält. I likhet med vad som gäller för biotopskyddsområden kan Skogsstyrelsen upphandla entreprenörer om markägaren inte själv vill svara för skötseln. Merparten av den skötsel som utförs inom områden som omfattas av naturvårdsavtal utförs idag av markägaren.

Utförd skötsel i biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal

Natur- och kulturvårdande skötselåtgärder har utförts på minst 180 ha inom biotopskyddsområden under den senaste treårsperioden. Liksom för naturreservaten har skötselformen ta bort gran/fri- och luckhuggning varit dominerande (cirka 80 %).⁴ Det samma gäller den skötsel som har genomförts på områden som omfattas av naturvårdsavtal. På de cirka 1 200 ha i denna kategori där det har utförts natur- och kulturvårdande skötsel har skötselåtgärden gran/fri- och luckhuggning utförts på cirka 90 %.⁵

Framtida behov av skötsel i biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal

I Skogsstyrelsens underlag görs en bedömning av skötselbehovet i biotopskydd och områden som omfattas av naturvårdsavtal. Uppskattningen har bl.a. baserats på antaganden om vilka skogstyper som kommer att vara representerade inom biotopskyddsområden och naturvårdsavtal när delmål 1 i Levande skogar har uppnåtts. Vidare har behovet av de olika skötselformerna skattats tio år framåt från det år delmålsarealerna är nådda. Skogsstyrelsen betonar att skattningarna är grova och förenade med stor osäkerhet. Skattningen visar att det totala skötselbehovet för biotopskyddsområden uppgår till mellan 3 000 och 5 000 ha och till mellan 17 000 och 23 000 ha för områden som omfattas av naturvårdsavtal. I likhet med för naturreservaten är det främst skötselformen ta bort gran/fri- och luckhuggning som behövs. Denna åtgärd bedöms svara för ungefär hälften av det areella behovet i de båda skyddskategorierna.

Skogsstyrelsen noterar att naturvårdsavtal ofta används som skyddsform i skötselkrävande miljöer. Därmed blir skötselintensiteten högre i dessa, samtidigt som åtgärder för att utveckla natur- och kulturvärden är vanligare i dessa områden än i biotopskyddsområden.

⁴ Skötselformerna tillskapande av död ved och skötsel av agrara värden sammanfaller ofta med åtgärden ta bort gran/fri- och luckhuggning.

⁵ En betydande skötselinsats har även genomförts i nära anslutning till tecknandet av avtalet, dock inte inom själva avtalsperioden. Skötselinsatser utförda 1999–2005 bedöms uppgå till cirka 2 000–3 000 ha. Främst omfattar dessa insatser uthuggning av gran, fri- och luckhuggning. Även tillskapande av död ved samt bränning har varit relativt vanliga.

17.6 Skötsel av frivilligt avsatta områden

De s.k. frivilliga avsättningarna är områden som är avsatta av enskilda markägare eller skogsbolag men inte till följd av ett myndighetsbeslut eller avtal. Förvaltningsansvaret ligger därmed naturligt också på markägaren. Sektorns representanter har i intervjuer som Skogsstyrelsen gjort starkt poängterat att såväl avsättning som skötsel är frivillig och att detta ska respekteras. I betänkandets kapitel 15 om frivilliga avsättningar har det även framgått att de samlade kunskaperna om skogsbrukets frivilliga avsättningar i allmänhet är rätt begränsade. Det finns även en viss ovilja från många skogsägare att lämna ut uppgifter till myndigheter om frivilliga avsättningar. Detta har bidragit till svårigheter för Skogsstyrelsen att göra tillförlitliga skattningar av behovet av natur- och kulturvårdande skötsel i dessa områden.⁶

Skötseln inom frivilliga avsättningar sker främst i markägarens egen regi inom såväl storskogsbruket som småskogsbruket, även om en viss del upphandlas från entreprenörer. I undantagsfall har Skogsstyrelsen utfört skötselåtgärder inom frivilligt avsatta områden inom ramen för arbetsmarknadsåtgärden Gröna jobb. Det har då främst handlat om åtgärder inom ramen för åtgärdsprogrammet för vitryggig hackspett och dess livsmiljöer.

17.6.1 Storskogsbrukets frivilliga avsättningar

Storskogsbruket anger att man har avsatt drygt 600 000 ha på frivillig grund.⁷ Ungefär en fjärdedel av denna areal har storskogsbrukets företrädare ansett kräva någon form av naturvårdande skötsel. Den skötsel av detta slag som har genomförts på storskogsbrukets marker under de senaste fem åren har huvudsakligen varit naturvårdsbränning och borttagning av gran, samt olika former av luck-, plock- och frihuggningar.

⁶ Skogsstyrelsen har i underlaget utgått från en definition av frivilliga avsättningar som innebär att man åsyftar ett minst 0,5 ha stort område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt har fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljö och/eller sociala värde inte ska utföras. Området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling. Det har dock inte varit möjligt för Skogsstyrelsen att urskilja de bestånd som har klassats som NO (naturvård orört) och NS (naturvård skötsel) som verkligen motsvarar de krav på långsiktighet och kvalitet som anges i Levande skogar.

⁷ Uppgifterna bygger på intervjuer som Skogsstyrelsens tjänstemän har gjort med företrädare för fem av de stora skogsbolagen.

Bedömningar av skötselbehovet under kommande tioårsperiod ger vid handen att mellan 27 000 och 37 000 ha av storskogsbrukets frivilliga avsättningar kommer att vara i behov av skötsel. Behovet bedöms vara störst när det gäller skötselformerna ta bort gran/fri- och luckhuggning och bränning. Även skötselformen tillskapa död ved bedöms komma att ha relativt stor omfattning. Huvuddelen av detta tillskapande sker dock inom områden där någon annan skötselform också behöver utföras. För skötselformerna återställning av hydrologi och skötsel av agrara värden på skogsmark, bedöms behoven vara relativt små.

17.6.2 Småskogsbrukets frivilliga avsättningar

Skogsstyrelsen gör bedömningen att naturvärdet är beroende av eller ökar vid aktiva skötselåtgärder i ungefär hälften av de cirka 280 000 ha skogsmark som hade avsatts som naturvård orört (NO) eller naturvård skötsel (NS) inom småskogsbruket vid utgången av 2005. Omkring fyra femtedelar av dessa områden finns i Götaland, vilket bl.a. beror på att andelen planlagd skogsmark inom småskogsbruket är högre i södra Sverige och att en högre andel av naturvärdena har bedömts som skötselkrävande där.

Mer än två tredjedelar av småskogsbrukets areal som har angivits som NS-bestånd, bedöms ha ett behov av naturvårdsinriktade skötselåtgärder under den närmaste tioårsperioden. Den areal som årligen behöver åtgärdas måste öka två till tre gånger jämfört med vad som har skett i genomsnitt under de senaste fem åren. Det årliga areella skötselbehovet kommer då att uppgå till mellan 8 000 och 10 000 ha. Totalt för den närmaste tioårsperioden kommer mellan 98 000 och 123 000 ha att behöva skötas.

Inom småskogsbrukets frivilliga avsättningar har det under de senaste fem åren främst varit skötselformerna borttagning gran/fri- och luckhuggning och skötsel av agrara värden på skogsmark som har dominerat. Tillskapande av död ved har varit relativt vanligt förekommande medan bränning, dämning och omställning endast förekommit i mycket ringa omfattning.

Skötselbehovet bedöms behöva öka särskilt beträffande åtgärder som syftar till att återställa hydrologin liksom för bränning, om än i mindre grad. Behovet av skötsel av agrara värden ökar i de södra delarna av landet. Tillskapande av död ved sker ofta vid luck-

huggning varför arealen liksom behovet förmodligen är högre än det redovisade.

17.7 Kostnader och finansiering av skötseln

17.7.1 Biotopskyddsområden, områden som omfattas av naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar

Kostnaden per ha för naturvårdande skötsel varierar mycket i olika delar av landet och även med storlek på åtgärdat område. I tabell 17.1 redovisas Skogsstyrelsens skattningar av kostnaderna för olika skötselåtgärder. Bedömningarna är enligt Skogsstyrelsen förenade med betydande osäkerhet.

Tabell 17.1 Kostnader för olika skötselformer samt kostnader för en tioårsperiod för det framtida skötselbehovet fördelat per skyddsform (exkl. kostnader för att administrera skötselarbetet)

Skötselform	Kostnad/ha (kr)	Naturreservat (mnkr)	Biotopskyddsområden (mnkr)	Naturvårdsavtal (mnkr)	FA ⁵ -storskogsbruk (mnkr)	FA-småskogsbruk (mnkr)
Ta bort gran/fri- och luckhuggning	0–3 000	30–60	6–9	25–0	- ¹	- ¹
Bränning	4 000–20 000 ²	30–70	0,2–0,4	10–20	15–25	25–30
Tillskapa död ved	2 500	15–20	2,5–3,75	15–20	4–5	20–25
Återställning av hydrologi	3 000	1,5–3	0,3–0,45	3–5	3–5	20–25
Omställning av trädslag	0–20 000	100–160	0	0	0	0
Skötsel av agrara värden	5 000	5–15	1–1,5	12–15	3–5	200–250
Totalt	-	180–310	10–15	65–85³	25–40⁴	265–330⁴

¹Här anges ingen kostnad då denna åtgärd vanligen bara utförs då virkesintäkterna täcker kostnaderna. För att tillgodose hela behovet av åtgärden, och att åtgärden sker vid lämpligaste tidpunkt, torde det dock innebära vissa kostnader.

²Kostnaden varierar då den är starkt arealberoende.

³Kostnaden för naturvårdsavtal är ett delat ansvar mellan Skogsstyrelsen och markägaren.

⁴Omräknat till kostnad för 500 000 ha (målarealen) blir summan 160–200 miljoner kronor.

⁵FA= frivilliga avsättningar.

Kostnaden för att administrera genomförandet av skötselåtgärder har bedömts för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. För Skogsstyrelsens del uppskattas detta till 3–4 miljoner kronor årligen när delmål 1 för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal har uppnåtts. Detta förutsätter ett delat ansvar för skötsel av naturvårdsavtal mellan staten och markägaren.

17.7.2 Finansiering av skötseln

Naturresevat

Naturvårdsverket fördelar bidrag till skötsel av de skyddade områdena genom anslaget för biologisk mångfald. Fördelningen till länsstyrelsernas arbete med att förvalta skyddade områden görs huvudsakligen genom en schablonmodell där ett visst belopp (170 miljoner kronor år 2006) fördelas i förhållande till antalet skyddade objekt, deras landareal, arealen skyddade ängs- och hagmarker samt i viss mån i relation till antalet länsinvånare. Utöver denna schablonfördelning fördelas ytterligare cirka 100 miljoner till olika specificerade åtgärder.

Fördelningsmodellen togs fram i samråd med länsstyrelserna år 2001 och utvärderades år 2005. Flertalet länsstyrelser ansåg då att modellen fungerar tillfredsställande och att några större förändringar inte bör ske.

Biotopskyddsområden

Huvuddelen av skötseln i biotopskyddsområden har finansierats av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsens anslag för bildande av biotopskyddsområden får användas för nödvändig skötsel i biotopskyddade områden liksom för att administrera denna skötsel, dock med vissa begränsningar gällande administrationskostnaderna. Anslaget har använts restriktivt för skötselåtgärder och endast för särskilt akuta skötselbehov eftersom säkerställande genom intrångsersättning har varit högre prioriterat.

Skogsstyrelsen kan även besluta om statligt stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (s.k. NOKÅS-stöd), bl.a. till skötselåtgärder inom biotopskyddsområden, vilket skett i några enstaka fall. I dessa fall utgår normalt bidrag till 50–70 % av kostnaden.

Naturvårdsavtal

Anslaget för upprättande av naturvårdsavtal får även användas för skötsel i dessa områden liksom för att administrera denna skötsel, dock med vissa begränsningar vad avser de administrativa kostnaderna. Anslaget har använts endast för särskilt akuta skötselbehov, eftersom säkerställande genom ingående av naturvårdsavtal har varit högre prioriterat.

I många fall står dock markägaren för finansieringen av skötsel i dessa områden. Skogsstyrelsen kan även besluta om statligt stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (s.k. NOKÅS-stöd) för skötselåtgärder inom naturvårdsavtal. Staten brukar i dessa fall finansiera 25–70 % av den totala skötselkostnaden.

Frivilliga avsättningar

Den skötsel som förekommer på frivilligt avsatta områden finansieras normalt av markägaren. Intäkter från virke som faller ut vid skötselåtgärder väger, enligt Skogsstyrelsen, dock ofta upp kostnaderna.

Skogsstyrelsen har dock i vissa fall använt NOKÅS-bidrag för finansiering av skötselåtgärder i frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen anser att anslaget för NOKÅS-bidraget bör öka då det anses vara ett verkningsfullt instrument både för inriktning av skötsel och för att skötsel utförs, särskilt när det gäller dyrare skötselformer.

17.8 Förändringsbehov enligt Skogsstyrelsen

Skogsstyrelsen genomför en översyn och analys av rutinerna för genomförandet av skötsel i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal i syfte att säkerställa en rättssäker och kostnadseffektiv hantering. Denna åtgärd anser myndigheten vara särskilt viktig då skötselbehovet redan i dagsläget är större än den utförda skötseln. Som framgått ovan anser myndigheten också att detta behov kommer att öka till följd av att arealen skyddad mark ökar samt att de framtida skyddade områdena bedöms vara mer skötselkrävande de nuvarande.

Skogsstyrelsen anser att NOKÅS-bidraget inte är ett tillräckligt omfattande ekonomiskt styrmedel för särskilt kostsamma skötsel-

åtgärder. För att klara dagens och det framtida skötselbehovet anser Skogsstyrelsen att det behövs ett särskilt skötselanslag för biotopskyddsområden och naturvårdsavtal. En ökad finansiering av skötsel med nuvarande anslag avsett för områdesskydd skulle leda till ytterligare förseningar i säkerställandet av arealmålen i Levande skogars delmål 1.

Även om merparten av skötseln i biotopskyddsområden och naturvårdsavtal utförs av markägaren anser Skogsstyrelsen att myndigheten bör sträva efter att ytterligare öka denna andel. Därigenom väntas en ökad delaktighet i arbetet med att förankra naturvårdsarbetet hos lokalbefolkningen och förståelsen för arbetet med att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden.

17.9 Skötsel av kulturmiljövärden⁸

Enligt Levande skogar delmål 3 ska skogsmarken brukas på sådant sätt att fornlämningar inte skadas och så att skador på övriga kända värdefulla kulturlämningar är försumbara senast år 2010.

För att fornlämningar inte ska skadas krävs återkommande skötsel bl.a. för att hindra igenväxning. Dessutom behövs ofta skötselåtgärder inom hela fornlämningsområdet. Även för andra kulturlämningar i skogen är skötsel i syfte att hindra igenväxning viktigt.

17.9.1 Finansiering av kulturmiljöskötsel

Stöd till natur- och kulturmiljöåtgärder i skogsbruket (NOKÅS-stöd) är Skogsstyrelsens enda styrmedel för att finansiera skötsel av skogens kulturvärden. Det tillgängliga beloppet bedöms dock vara för litet i förhållande till behovet. Dessutom har merparten av NOKÅS-medlen under de senaste åren använts till skötsel i syfte att bevara naturmiljövärden.

⁸ Avsnittet bygger på ett underlag från Skogsstyrelsen till Skogsutredningen daterat 2006-03-08.

17.9.2 Skogsnäringen och skötseln av kulturmiljövärden

De stora skogsbolagen har, enligt Skogsstyrelsens underlag, visat ett ökat intresse för skogens kulturlämningar under de senaste åren. Denna utveckling gäller dock främst skyddsaspekten. Den aktiva skötseln bedrivs i mindre utsträckning även om Sveaskog arbetar en del med dessa frågor. Noterbart är också att certifieringen av skogsmark, som de stora skogsbolagen är anslutna till, inte omfattar alla skogens kulturvärden.

Även skogsägarna och deras intresseorganisationer har, enligt Skogsstyrelsen, visat ett ökat intresse för skötsel av både det biologiska kulturarvet och skogens övriga kulturlämningar. Beträffande de få lämningskategorier som kan täcka stora arealer, främst de s.k. röjningsröseområdena finns dock en stark oro. Detta problem är, enligt Skogsstyrelsens underlag, främst av regional eller lokal karaktär, men kan ha påtagliga konsekvenser för mindre skogsfastigheter.

17.9.3 Kostnader för skötsel av skogens kulturmiljövärden

Utifrån det både ofullständiga och starkt varierande underlag som föreligger har det varit svårt för Skogsstyrelsen att göra en tillförlitlig bedömning av den totala skötselkostnaden.

En grov uppskattning tyder dock på att det årligen behövs 50–60 miljoner kronor för en acceptabel skötsel av skogens skötselberoende kulturmiljövärden. Detta belopp täcker inte det totala skötselbehovet men skulle innebära både kvalitativt bättre skötsel och att fler kulturlämningar blev föremål för skötsel.

Till ovanstående kommer kostnaden för att åtgärda skador på fornlämningar och övriga kulturmiljövärden. Denna kostnad uppskattas till cirka 25 miljoner kronor per år.

18 Generell hänsyn

18.1 Direktiven

I direktiven till Skogsutredningen efterfrågar regeringen en bedömning av behovet av ytterligare utvecklingsarbete av miljöhänsyn vid skogsbruk eller, som det också kallas, generell hänsyn.

18.2 Generell hänsyn i skogsbruket

Enligt Skogsstyrelsen ska hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen, s.k. generell hänsyn, tas i samband med föryngringsavverkning.¹ Den generella hänsynen vid skogsbruksåtgärder utgör ett viktigt komplement till de statligt finansierade avsättningarna (naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal) och markägarnas frivilliga avsättningar för att bibehålla den biologiska mångfalden.

Skogsstyrelsen pekar på att det i 30 § skogsvårdslagen (SVL) beskrivs vilken natur- och kulturmiljöhänsyn som ska tas i samband med skogliga åtgärder. Några exempel på sådan hänsyn är att lämna hänsynskrävande biotoper och skyddszoner mot vattendrag, sjöar, skogliga impediment och åkermark. Andra exempel är att lämna äldre träd, högstubbar och död ved. Med stöd av SVL kan dock endast en begränsad grad av hänsynstagande krävas. Skogsstyrelsen påpekar att det krävs att skogsbruket tar bättre hänsyn än minimikraven i 30 § för att skapa bättre förutsättningar för den biologiska mångfalden, och för att uppnå de skogspolitiska målen.

¹ *Natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering (R1), 1999-2004*, dnr 165/05 3.39, Skogsstyrelsen, 2006.

18.3 Regeringen om miljöhänsyn

I den senaste skrivelsen om skogspolitiken² konstaterade regeringen att när det gäller miljömålet visade Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)³ att utvecklingen på flera områden gått i en positiv riktning. Förbättringarna har dock varit små i slutet av 1990-talet jämfört med i dess början. Regeringen pekade i skrivelsen på att det enligt SUS 2001 var en femtedel av avverkningsarealen som inte nådde upp till SVL:s krav på miljöhänsyn.

I regeringens skrivelse konstaterades vidare att sedan den nu rådande skogspolitiken trädde i kraft 1994 har den anslagsfinansierade rådgivningen minskat med 48 %. Kontakterna med skogsägarna har alltså minskat i omfattning, enligt skrivelsen, där man samtidigt pekade på att SUS 2001 visar att miljöhänsynen behöver förbättras.

Regeringen framhöll vidare i skrivelsen att behovet av att öka kunskaperna om natur- och kulturmiljöhänsyn i skogsbruket blev uttalat i och med att den nu rådande skogspolitiken infördes. Utvärderingen av skogspolitiken visade att miljöhänsynen har förbättrats även om mycket arbete återstår, enligt regeringen, som också slog fast att hänsyn till miljön ska vara en integrerad del av skogsskötseln. Regeringen bedömde att rådgivning krävs för att den positiva utveckling som har kunnat noteras ska fortsätta och för att brister i miljöhänsynen ska kunna undanröjas.

18.4 Om miljöhänsyn i SUS 2001

I Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001), beskrevs uppföljningen av miljöhänsyn vid föryngringsavverkning.

Enligt utvärderingen har Skogsvårdsorganisationen (SVO) sedan 1989 genomfört landsomfattande inventeringar av den miljöhänsyn som tas i samband med föryngringsavverkning. Vid dessa inventeringar har SVO bedömt hur väl miljöhänsynen uppfyller de krav som skogsvårdslagstiftningen ställer. Utvärderingen visade att miljöhänsynen har förbättrats avsevärt under 1990-talet, framför allt under början och mitten av perioden. En direkt jämförelse över

² Skr. 2003/04:39.

³ *Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitikens effekter (SUS 2001)*, Skogsstyrelsen, 2001.

tiden är dock svår att göra då de förändringar i lagstiftningen som trädde i kraft 1994 ställer högre krav på miljöhänsyn än tidigare. Resultatet av den studie som gjordes i samband med SUS 2001 visade att den andel av avverkningsarealen som uppfyllde lagstiftningens krav bedömdes ha ökat från 74 % i inventeringen utförd 1995/97 till 81 % i inventeringen 1999/2000.

I gruppen privata⁴ skogsägare var det 77 % av avverkningarna som uppfyllde lagens krav i den inventering som utfördes 1999/2000, medan det för övriga ägarkategorier var 86 %. Vidare visade analyser av inventeringsresultaten, enligt SUS 2001, att fältbesök av skogsvårdsstyrelsens personal ökade sannolikheten för att ett objekt skulle uppfylla lagstiftningens krav på miljöhänsyn. Även skogsvårdsstyrelsernas arbete med utbildning och information till skogsägarna ökade sannolikheten för att miljöhänsynen skulle uppfylla SVL:s krav, enligt SUS 2001.

18.5 Sektorsmål om miljöhänsyn

Skogsstyrelsen har tillsammans med skogssektorn formulerat nationella sektorsmål för miljöhänsyn vid föryngringsavverkning.⁵ Ett av dessa sektorsmål innebär att under perioden 2004 till 2010 ska arealandelen undermålig hänsyn halveras jämfört med perioden 1999–2001 till 10 % av arealen. Under samma period ska även hänsynen på minst 50 % av arealen föryngringsavverkningar uppnå nivån bättre hänsyn än lagens krav.

18.6 Skogsstyrelsen om miljöhänsyn

Skogsstyrelsens uppföljning av natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning görs i form av den s.k. Rikspolytaxinventeringen.⁶ I juni 2006 redovisade Skogsstyrelsen resultaten från Rikspolytaxinventeringar gjorda 1999–2004.

⁴ I kategorin "privata" ingår huvudsakligen skogar ägda av privatpersoner, dödsbon, bysamfälligheter och bolag som ej är aktiebolag. För fullständig definition av ägarkategorier, se *Skogsstatistisk årsbok 2006*, Skogsstyrelsen, 2006.

⁵ *Nationella skogliga sektorsmål*, Skogsstyrelsen, 2005.

⁶ *Natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens rikspolytaxinventering (R1), 1999-2004*, dnr 165/05 3.39, Skogsstyrelsen, 2006.

18.6.1 Skogsstyrelsens uppföljning av miljöhänsyn

I samband med Rikspolytaxinventeringen besöks objekten två gånger, en gång före avverkning och en gång ett år efter avverkning. Kvaliteten bedöms då på den hänsyn som lämnats i förhållande till de möjligheter till hänsyn som fanns innan avverkningen. Årligen inventeras cirka 500 objekt innan avverkning.

Vid inventeringen bedöms den tagna hänsynen för nio stycken miljövariabler. För varje miljövariabel görs en bedömning av om tagen hänsyn är full, delvis eller obetydlig. Bedömningarna för de variabler som förekommer på avverkningen vägs sedan samman till ett slutligt resultat för hela avverkningen. I samband med bedömningen relateras sparad volym till intrångsbegränsningen.

Enligt 30 § SVL gäller föreskrifterna i det enskilda fallet i den utsträckning de inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om det inte är möjligt att inom ramen för intrångsbegränsningen ta all den hänsyn som föreskrifterna kräver ska hänsyn i första hand tas till de arter som är rödlistade. Hänsynen till naturvårdens intressen ska utformas så, att den biologiska mångfalden gynnas så mycket som möjligt. Detta innebär att den hänsyn som gynnar den biologiska mångfalden mest ska prioriteras.

Den slutgiltiga hänsynen bedöms enligt en tregradig skala:

- Bättre än 30 § SVL
- I nivå med 30 § SVL
- Sämre än 30 § SVL.

Sämre än 30 § SVL innebär, enligt Skogsstyrelsen, att lagens minimikrav inte uppfyllts. I nivå med 30 § innebär att lagens minimikrav har uppfyllts men att den tagna hänsynen inte fullt ut kan anses nå upp till de skogspolitiska målen. Bättre än 30 § kan bedömas vara i nivå med den skogspolitiska ambitionsnivån.

Positiv trend bruten

Resultaten av Polytaxinventeringen visar att den positiva trend i förbättrad natur- och kulturmiljöhänsyn som Skogsstyrelsen kunde se i sina inventeringar under 1990-talet har avstannat. Från år 2000 fram till 2003 kan ingen positiv trend skönjas.

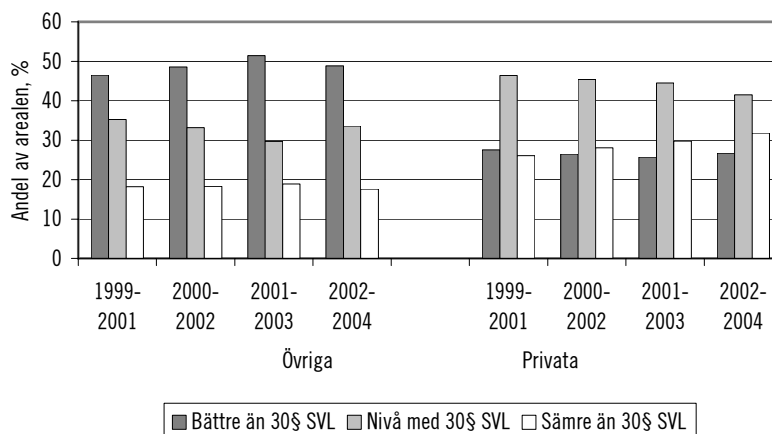
I landet som helhet har nivån på den generella hänsynen sedan år 2000 varit oförändrad. Cirka 24 % av den avverkade arealen når inte upp till lagens krav. För att nå upp till de nationella skogliga sektorsmålen till år 2010 måste andelen avverkningar som inte uppnår SVL:s krav halveras jämfört med resultaten för åren 1999–2001. Detta innebär en nivå på cirka 10 % av arealen.

Ökad skillnad mellan markägarkategorier

Den natur- och kulturmiljöhänsyn som tas vid föryngringsavverkningar skiljer sig i dagsläget mellan privata och övriga markägare, visar Skogsstyrelsens uppföljning.⁷ Skillnaderna har ökat sedan 1999 då Skogsstyrelsens Rikspolytaxinventering av natur- och kulturmiljöhänsyn vid föryngringsavverkning startade. Generellt sett tas bättre hänsyn till natur- och kulturmiljöer hos de övriga markägarna. I dagsläget når 32 % av arealen hos de privata markägarna inte upp till lagens krav, hos de övriga markägarna är det 18 %. Hos de privata markägarna uppnår 27 % av arealen nivån bättre hänsyn än lagens krav, hos de övriga skogsägarna är motsvarande siffra 49 %.

⁷I kategorin "privata" ingår huvudsakligen skogar ägda av privatpersoner, dödsbon, bysamfälligheter och bolag som ej är aktiebolag. För fullständig definition av ägarkategorier, se *Skogsstatistisk årsbok 2006*, Skogsstyrelsen, 2006.

Figur 18.1 Andel (%) av den föryngringsavverkade arealen som uppfyller skogsvårdslagens krav på tagen natur- och kulturmiljöhänsyn efter avverkning under perioderna 1999–2001, 2000–2002, 2001–2003 samt 2002–2004



Källa: Skogsstyrelsen.

Hänsynkrävande biotoper förbises

Resultaten visar, enligt Skogsstyrelsen, att hänsynkrävande biotoper är den variabel som det i störst omfattning, 23 %, har tagits obetydlig hänsyn till. På 70 % av arealen har det funnits hänsynkrävande biotoper att ta hänsyn till. Obetydlig hänsyn innebär normalt att hela eller stora delar av biotopen har avverkats. Bristande hänsyn till hänsynkrävande biotoper bedöms vara en av huvudförklaringarna till att 24 % av den avverkade arealen inte når upp till lagens krav.

Volym prioriteras fel

För avverkningsperioden 2003–2004 lämnades i genomsnitt cirka 13 m³sk/ha som hänsyn i samband med föryngringsavverkning. Den volym som i inventeringen bedöms kunna krävas enligt 30 § SVL varierar beroende på objektets totalvolym innan avverkning men uppgår i genomsnitt till cirka 7 m³sk/ha. Sett enbart till volymen sparas således i genomsnitt mer än vad som bedöms kunna krävas med stöd av lagen.

Resultaten i Skogsstyrelsens uppföljning visar att den främsta orsaken till att avverkningarna inte når upp till lagens krav är att man prioriterar fel typ av hänsyn. Den felaktiga prioriteringen bedöms många gånger bero på en bristande planering innan avverkning. Genom bättre prioritering skulle närmare två tredjedelar av de underkända avverkningarna nå upp till lagens krav utan att en större volym än idag sparas. Detsamma gäller för att uppnå nivån bättre hänsyn än lagkravet.

30 § klarar inte hänsynskrävande biotoper

Enligt Skogsstyrelsen är det svårt att peka ut vilka hänsyn som ger bäst biologisk nytta, men menar att det i många fall kan vara hänsynskrävande biotoper (sumpskogar, naturskogsrester, bäckmiljöer, äldre lövträdsbestånd mm) och skyddszoner vid vattendrag.⁸ Dessa miljöer är enligt Skogsstyrelsen många gånger svåra att klara med stöd av 30 § SVL då föreskrifterna endast ”gäller i det enskilda fallet i den utsträckning de inte är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras (intrångsbegränsning)”. För att skydda de hänsynskrävande biotoperna krävs därför ofta att markägaren är beredd att frivilligt ta hänsyn utöver den nivå som kan krävas med stöd av lagen.

18.6.2 Långsiktiga verksamhetsmål om generell hänsyn

I Skogsstyrelsens långsiktiga verksamhetsmål för 2005 avseende generell hänsyn ingår att:⁹

- Regionerna återkopplar Polytaxresultat en gång per år till de entreprenörer m.fl. som utför 80 % av förnygringsavverkningarna i regionen.
- Varje region har, i samverkan med sektorn, senast år 2005 utarbetat en strategi för hur sektorns aktörer gemensamt ska kunna nå sektorsmålen avseende generell hänsyn. (På grund av stormens påverkan har samtliga ej uppnått målet, men ska senast under 2006 nå detta mål.)

⁸ Brev till Skogsutredningen, Skogsstyrelsen, 2006-04-06.

⁹ Cirkulär B1:2005, Skogsstyrelsen 2004-10-08.

- Under år 2006 ska samtliga regioner börja följa upp strategin i samverkan med sektorns aktörer.

De fem regionerna rapporterade i prognos 1, 2006 till Skogsstyrelsen hur arbetet med de långsiktiga verksamhetsmålen fortlöper.¹⁰

Av regionernas rapporter framgår att två eller tre av fem regioner bedömer att målet om återkoppling till entreprenörer m.fl. kommer att nås under året. En region skriver att man har ambitionen att nå målet men det beror på utfallet av pågående samtal med skogliga företag och organisationer om samordningen av återkopplingen. En annan region bedömer inte att man kommer att nå målet under 2006 med hänvisning till effekter av stormen i januari 2005 samt oklarheter kring ansvarsfördelningen i Skogsstyrelsens nya organisation. En tredje region menar att genomförda uppföljningsövningar varit uppskattade men pekar på svårigheterna att få acceptans för de resultat som presenteras. Detta gäller speciellt naturvårdsdelen, där de skogliga företagens egna inventeringsresultat skiljer sig märkbart från polytaxresultaten. Man har i den regionen därför börjat frånga att diskutera polytaxens generella resultat och metodiker kring framtagandet av resultat, till att mer diskutera hur utförare bör prioritera naturvårdshänsynen på objektet. En region planerar att ge privata markägare objektsvis återkoppling av polytaxresultaten i form av brevutskick.

När det gäller utarbetandet av en strategi för hur sektorns aktörer gemensamt ska kunna nå sektorsmålen för generell hänsyn så rapporterar några regioner att arbetet avstannat p.g.a. Skogsstyrelsens omorganisation men att det kommer att återupptas under årets andra hälft. En region hänvisar till att arbetet avstannat p.g.a. att en av de större skogliga aktörerna haft starka invändningar mot det tillvägagångssätt som föreslagits för att återkoppla resultat, men bedömer att arbetet med att ta fram en strategi kommer att fullföljas under året. I de fall strategier finns så varierar former och arbetssätt mellan regionerna och i vissa fall också mellan distrikten inom en region.

¹⁰ *Prognos nr 1 för år 2006*, ett dokument vardera från de fem skogsstyrelseregionerna skickades till Skogsstyrelsen i Jönköping i maj 2006.

18.6.3 Miljöhänsyn vid röjning och gallring

När det gäller generell hänsyn vid röjning och gallring arbetar Skogsstyrelsen främst med rådgivning och utbildning.¹¹

Enligt Skogsstyrelsen är det huvudsakligen röjning som tagits upp i enskild rådgivning och kurser. Syftet har i huvudsak varit att få markägare att röja mer. I samband med detta ges ofta rådet att gynna löv i lämpliga partier, exempelvis kantzoner mot vattendrag eller åkermark, och att röja bort träd från kulturlämningar.

När det gäller gallring är det, enligt Skogsstyrelsen, svårt att jobba med lagtillsyn eftersom myndigheten inte har vetskap om vilka objekt som ska gallras. Efter genomförd gallring kan Skogsstyrelsen normalt inte använda sig av 30 § SVL eftersom den i stor utsträckning bygger på att förelägganden och förbud ska ges innan åtgärden utförs. Myndigheten kan dock kräva att stigar och vattendrag rensas från avverkningsrester.

¹¹ *Generell hänsyn*, brev till Skogsutredningen, Skogsstyrelsen, 2006-06-21.

19 Skogens sociala värden

19.1 Direktiven

I regeringens direktiv till Skogsutredningen 2004 slås det fast att ett hållbart nyttjande av skogen har en bred ansats vilket bl.a. innebär att den omfattar sociala aspekter. Friluftsliv, fiske, jakt och turism anges vara några viktiga former för nyttjande av skogsmark.

Begreppet skogens sociala värden används inte i direktiven. Där-
emot anges det att skogen och skogsnäringen ska vara ekonomiskt,
socialt, kulturellt och ekologiskt hållbar.

19.2 Skogens sociala värden – något om begreppets innebörd

Det senaste decenniets skogspolitiska diskussioner har i många stycken dominerats av meningsutbyten som tar sin utgångspunkt i avvägningen mellan skogspolitikens två jämställda mål – miljömålet och produktionsmålet. I huvudsak har dessa diskussioner handlat om hur en långsiktigt bärkraftig virkesproduktion ska kunna förenas med ett bevarande av biologisk mångfald.

De senaste åren har emellertid frågan om skogens sociala värden klättrat på den skogspolitiska dagordningen. Det som brukar kallas ”skogspolitikens tredje ben” har fått allt större uppmärksamhet. Inledningsvis kan det emellertid vara på sin plats med ett resonemang om vad begreppet skogens sociala värden egentligen omfattar.

I Skogsvårdsorganisationens utvärdering av skogspolitiken (SUS 2001) slogs det fast att skogens sociala värden bör handla om värden som bidrar till samhällets välfärd.¹ En ytterlighet är den vida betydelsen som innefattar människans samlade nytta av vad skogen har att erbjuda i form av olika nyttigheter.

¹ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J, SUS2001), 2001.

Denna vida syn skulle således innebära att begreppet omfattar alla värden som bidrar till människans välfärd, dvs. naturupplevelser, kulturell förankring, rekreation, estetik, folkhälsa, bär, svamp, jakt, arbetstillfällen och infrastruktur. En viss insnävring av begreppet skulle kunna vara att man endast åsyftar olika sätt att nyttja skogen som inte har med företagsekonomisk avkastning att göra. En ännu snävare definition inkluderar endast skogens roll som rekreationskälla.

Den definition som används i ovan nämnda rapport är emellertid att skogens sociala värden innefattar de värden som bidrar till det stora flertalets välfärd och som inte avser värden som skogens virkesproduktion och skogens betydelse för den biologiska mångfalden genererar.

De dokument som refereras i detta kapitel kan, i linje med de resonemang som förs ovan, grunda sig på en mer eller mindre vid definition av vad som avses med begreppet skogens sociala värden.

19.2.1 Socialt hållbart skogsbruk

Tankarna om en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling uttrycktes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. För skogens del var det främst inom de s.k. skogsprinciperna som hållbarhetsfrågorna behandlades.² Ett grundläggande ställningstagande i dessa principer är att skog och skogsmark bör förvaltas på ett hållbart sätt för att tillgodose nuvarande och kommande generationers sociala, ekonomiska, ekologiska, kulturella och andliga mänskliga behov. Den helhetstanke som genomsyrar konceptet gör det dock svårt och inte heller önskvärt att peka ut vissa produkter och tjänster som särskilt förknippade med den sociala dimensionen.

19.3 Svenskarna och skogen

19.3.1 Livskvalitet och skogsbesök

I början av år 2005 genomförde analysföretaget Kairos Future AB en kund- och intressentanalys åt Skogsstyrelsen. Inom ramen för

² Dessa icke-bindande principer är övergripande till sin karaktär slår bl.a. fast att skogsfrågor måste behandlas i ett holistiskt perspektiv.

studien ställdes ett antal enkätfrågor till allmänheten om deras syn på skogen och olika skogsfrågor.³

Av svaren framgick det att hela 40 % av respondenterna ansåg det vara absolut nödvändigt för livskvaliteten att komma ut i skog och mark. Ytterligare nära 40 % uppgav att det är nödvändigt för dem. Endast 4 % ansåg att skogen inte alls har betydelse för deras livskvalitet.

Det visade sig också att skogen har minst betydelse för de äldsta och yngsta åldersgrupperna. I dessa grupper var det dock ändå runt tre fjärdedelar som ansåg att den är viktig för livskvaliteten.

19.3.2 Skogens roll för folkhälsan viktig

Den svenska allmänheten anser att skogens viktigaste roll är att tillgodose folkhälsoaspekter följt av hänsynen till biologisk mångfald. Något lägre prioriterat kommer skogens betydelse för kulturmiljöer, friluftslivet och efterfrågan på skogsråvara. Resultaten visar tydligt att skogen som traditionell produktionsresurs är lågt prioriterad i förhållande till skogens sociala och biologiska värden. Det är bara jakt och fiske samt rennäringens intressen som anses vara mindre viktiga än behovet av skogsråvara.

19.3.3 Många vistas i skogen varje vecka

Kairos undersökning visade att 74 % av respondenterna angav att de vistas i skogen minst en gång i veckan. I en undersökning från 1997 som refereras av Kairos uppgav 48 % att de vistades i skogen minst varje vecka och 58 % minst varannan vecka.

Av studien från 2005 framgick det att promenader är det vanligaste skälet till skogsvistelse. Över 90 % hade angivit att de promenerar i skogen minst en gång per år och 45 % att de gör det någon gång i veckan. Närhet till skogsområden verkar ha betydelse för hur ofta man promenerar i skogen. Nästan 60 % av alla som bor på landsbygden promenerar i skogen någon gång i veckan, medan

³ Kairos Future AB, *Kund- och intressentanalys*, slutrapport, 2005-03-31. Frågorna ingick som en del i undersökningen "Ditt land, Ditt liv" som genomförs regelbundet av FSI, Forskningsgruppen för samhälls- och informationsstudier. Enkäten skickades per post till ett oberoende slumpmässigt urval av Sveriges befolkning i åldrarna 16–79 år. Totalt besvarades frågorna av drygt 900 personer under perioden januari-mars 2005.

bara 34 % av storstadsborna gör det. Var femte landsbygdsbo gör det varje dag medan motsvarande siffra för storstadsborna var 6 %.

Den näst vanligaste sysselsättningen i skogen är andra former av motionsaktiviteter än promenader. Drygt en fjärdedel av respondenterna hade angivit att de motionerar i skogen minst någon gång i veckan.

19.3.4 Svamp och bär

Svamp- och bärplockning är också aktiviteter som engagerar allmänheten. Nästan tre av fyra (70 %) gör detta minst någon gång om året. De flitigaste svamp- och bärplockarna finner man i mindre tätorter och på landsbygden. Bortsett från storstäderna är dock skillnaderna mellan olika delar av landet ganska små. Det trots att drygt hälften av storstadsborna plockar svamp och bär minst någon gång per år.

Ungefär en tredjedel av respondenterna angav att de någon gång varje år är i skogen för att jaga eller fiska. Jakt och fiske är vanligare bland dem som bor på landsbygden. Cirka 45 % av landsbygdsborna angav att de jagar eller fiskar någon gång per år, medan motsvarande andel i storstäderna var en femtedel.

19.3.5 Vilken skog är det som nyttjas?

Kairos undersökning visade att den typ av skog som används oftast är parkliknande skog i tätortsmiljö. Minst 45 % av befolkningen besöker en sådan skog minst en gång i veckan. Ser man användningen på årsbasis dominerade andra typer av tätortsnära skogar. Undersökningen visade också att skogsmark längre bort än fem kilometer från tätorter var relativt välbesökta åtminstone om man såg till användandet på årsbasis. Mest förvånade var Kairos över att 40 % av respondenterna angav att de besöker det som i undersökningen betecknades otillgänglig naturskog minst en gång per år.⁴

⁴ Av förklarliga skäl är det storstadsbor och boende i större tätorter som främst använder de tätortsnära skogstyperna, medan de mer avlägsna skogstyperna mest används av boende på landsbygd och mindre orter.

19.3.6 Inte så ofta och kortare tid i skogen

Det är, enligt Kairos undersökning, något fler som vistades mer sällan i skogen i dag än för fem år sedan, och det är också något fler som anser att de är i skogen under kortare perioder i dag än vad de var i början av 2000-talet.

Studien indikerade att de som bor i större tätorter anser att de vistas mindre i skogen än tidigare, medan de som bor i mindre tätorter och på landsbygden anser att de vistas oftare i skogen.

De flesta ansåg att de tillbringar ungefär lika mycket tid i skogen nu som tidigare även om det gick att skönja en tendens till att fler vistas kortare perioder i skogen.

19.4 Skogens sociala värden i en skogspolitisk återblick

1992 års skogspolitiska kommitté ansåg det vara troligt att skogens betydelse för naturupplevelser, rekreation och turism skulle öka på kort sikt.⁵ Speciellt skulle detta gälla mer tätbefolkade områden. I kommitténs förslag till ny skogspolitik nämndes emellertid mycket lite om skogens sociala betydelse.⁶

I de mål som föreslogs i 1993 års skogspolitiska proposition gavs skogens sociala dimension dock ytterligare vikt. Det föreslogs att kulturmiljövärden liksom estetiska och sociala värden ska värnas. I 1993 års förslag kunde man också läsa att skogen skulle innehålla ”tillräckliga arealer skogsmark lämpad för rekreation och friluftsliv”.⁷

19.4.1 SUS 2001

I den utvärdering av skogspolitiken som den dåvarande Skogsvårdsorganisationen genomförde i början av 2000-talet (SUS 2001) behandlades skogens sociala värden i en särskild delrapport.⁸ Rapporten utmynnade i den sammanfattande slutsatsen att det sociala utnyttjandet av skogen har ändrat karaktär. Jakt, bär- och svampplockning liksom andra nyttoinriktade verksamheter har

⁵ SOU 1992:76.

⁶ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J, SUS2001), 2001.

⁷ Prop. 1992/93:226, s. 29.

⁸ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J, SUS2001), 2001.

ersatts av att människor allt oftare visats i skogen utan annan avsikt än att koppla av, ströva eller kontempera.

Vidare konstaterades det att den nya skogspolitikens ledord ”frihet under ansvar” hade möjliggjort både mångbruk och mångfald i skogsbruket. Detta skapar, enligt rapporten, en större variation i skogen vilket vanligen gynnar de sociala värdena.

I rapporten framhölls det vidare att en brist i gällande skogspolitik och skogsvårdslag är att skogens sociala värden inte är jämställda med de skogspolitiska målen om bevarande av biologisk mångfald och skogsproduktion. Risker med detta ansågs vara att de sociala värdena ges en lägre prioritet i skogsbruket än de båda andra målen. Samtidigt hävdades att vissa aktörer ser en risk i att en uppgradering av skogens sociala värden skulle innebära nya och hårdare hänsynskrav på det ekonomiska skogsbruket. Enligt vad som anförs i rapporten hävdar en del mot den bakgrunden att det är rimligt att sociala hänsyn i första hand tas i det offentligt ägda skogarna och i tätortsnära områden där det mesta rekreationsutnyttjandet förekommer.

19.4.2 2002 års skrivelse En samlad naturvårdspolitik

I regeringens skrivelse om naturvårdspolitiken framhölls att människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation och att känna ”närhet till naturen” är en del av den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Regeringen framhöll att friluftsliv bidrar till en god folkhälsa och välbefinnande genom ett kostnadseffektivt förebyggande hälsoarbete. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att friluftslivets intressen måste få väga tyngre än vad som hittills har varit fallet vid planering och användning av mark och vattenområden.⁹ Regeringen ansåg även att friluftslivet och andra sociala intressen bör få ökad vikt vid bedömningen av vilka marker som är mest värda att skydda inom jord- och skogsbruket.

Vidare framhöll regeringen att skogens betydelse för naturupplevelser och friluftsliv bör ses som ett värde som skogen producerar och att metoder som syftar till att ytterligare anpassa skogsbruket till friluftslivets intressen bör utvecklas och tillämpas.

⁹ Skr. 2001/02:173.

19.5 Skogens sociala värden i dagens skogspolitik

19.5.1 Skogspolitikens miljömål och Levande skogar

Skogspolitikens miljömål säger bl.a. att ”Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.” I miljö kvalitetsmålet Levande skogar anges att ”Skogen och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.”

År 2004 genomfördes en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Utvärderingen utmynnade bl.a. i ett antal förslag från Skogsstyrelsen i syfte att förbättra måluppfyllelsen. I den skrivelse som Skogsstyrelsen sedermera överlämnade till Miljömålsrådet i februari 2005 konstaterades det att några av dessa förslag ej eller endast delvis hade genomförts.¹⁰ Bland dessa märktes ambitionen att utveckla och initiera insatser för att lyfta fram skogens sociala värden. Skogsstyrelsen angav vidare att man hade för avsikt att lämna ytterligare förslag till åtgärder på detta område under år 2005.

19.5.2 De skogliga sektorsmålen

Som redan har beskrivits i kapitel 4 har Skogsstyrelsen utöver de övergripande skogspolitiska målen tagit fram ett antal skogliga sektorsmål i samråd med olika skogliga intressenter. I sektormålen övergripande målbild anges bl.a. att skogsbruket tar hänsyn till människors olika former av nyttjande av skogen inom ramen för allemansrätten och medverkar till att tillgängligheten för människors vistelse i skogen är god. Skogen inbjuder, enligt målbilden, till besök och socialt nyttjande av skilda slag för såväl närboende som långväga gäster. Genom att skogslandskapets skönhetsvärden och dess tillgänglighet för friluftsliv och turism värnas, ges allemansrätten, enligt målbilden, ett stort värde och skogens potentiella betydelse för människors välbefinnande tas tillvara.

¹⁰ Skogsstyrelsen, *Redovisning av åtgärder för att nå miljömålet Levande skogar till Miljömålsrådet*, 2005-02-01.

Kortsiktiga mål med social inriktning

Totalt innehåller sektorsmålen tretton kortsiktiga mål som har delats in i tre grupper. I gruppen mångbruk och sociala värden finns två kortsiktiga mål med inriktning mot skogens sociala värden. Båda avser tätortsnära skogar:

- År 2010 har skogsvårdsstyrelserna tecknat samarbetsdokument med 80 % av kommunerna rörande tätorter med minst 10 000 innevånare. Dokumentet uttrycker de gemensamma långsiktiga ambitionerna rörande nyttjandet av de tätortsnära skogarna för att bättre tillgodose människors behov av rekreation.
- Senast år 2008 har skogssektorn genomfört ett rikstäckande utbildningsprogram om särskild hänsyn till skogens sociala värden i tätortsnära skogar. Programmet riktas till skogsägare av tätortsnära skogar (enskilda, kommunala, statliga, skogsbolag) och till berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Ett utbildningsprogram ska finnas framtaget 2006.

I anslutning till den första målpunkten betonas att de tätortsnära skogarna är av stor strategisk betydelse för medborgarnas rekreation och hälsa och att kommunernas egna skogar är en särskilt värdefull tillgång i det avseendet. Vidare framhålls att skogarna bör skötas enligt mångbruksmodellen där rekreationsaspekterna tillmäts stor vikt och kan tillåtas dominera. Vid utformningen av samarbetsdokumentet bör stor öppenhet eftersträvas där frivilligorganisationer, skogsbrukets företrädare, andra berörda myndigheter och representanter för de närboende inbjuds att delta. Samarbetet ska resultera i en förstärkt och löpande dialog med markägarna, ett ökat behov av rekreationsanpassade skogsbruksplaner, nya medel för planering och skötsel av skogarna samt behov av ny kompetens för skötseln av skogarna och för information till allmänheten.

När det gäller den andra målpunkten framhålls det bl.a. att skogens sociala värden, särskilt i tätortsnära skogar, kommer att öka i betydelse och att det därför är viktigt att stärka skogssektorns kompetens på detta område. Det utbildningsprogram som ska tas fram ska öka kunskapen om rekreation och om den hänsyn till friluftsliv som kan och bör tas i de tätortsnära skogarna samt att öka förståelsen mellan olika intressenter, särskilt på det lokala

planet. Även skötselmetoder, planinstrument och informationsteknik kommer att ingå i utbildningsprogrammet.

19.5.3 Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö

Miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö innebär i ett generationsperspektiv bl.a. att natur- och grönområden med närhet till bebyggelsen och med god tillgänglighet värnas så att behovet av lek, rekreation, lokal odling samt ett hälsosamt lokalklimat kan tillgodoses.

I ett av miljökvalitetsmålets sju delmål anges det att fysisk planering och samhällsbyggande senast år 2010 ska grundas på program och strategier för hur grön- och vattenområden i tätorter och tätortsnära områden ska bevaras, vårdas och utvecklas för såväl natur- och kulturmiljö- som friluftssändamål, samt hur andelen hårdgjord yta i dessa miljöer fortsatt begränsas.

I miljömålspropositionen från våren 2005 gjorde regeringen bedömningen att det krävs fortsatta åtgärder för att nå delmålet.¹¹ En viktig åtgärd är, enligt regeringen, att uppmuntra fler kommuner att ta fram heltäckande kommunala naturvårdsprogram, som också innefattar friluftslivets intressen.

19.5.4 Regeringens skrivelse om skogspolitiken

I den senaste skrivelsen om skogspolitiken konstaterade regeringen att 1993 års skogspolitik utgår från ovan refererade ställningstaganden som gjordes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 om hållbar utveckling.¹² Regeringens betonade också att ett antal samhällsfaktorer gör att det finns skäl att uppmärksamma skogens sociala betydelse mer än hittills i genomförandet av skogspolitiken.

¹¹ Prop. 2004/05:150.

¹² Skr. 2003/04:39.

Skogens betydelse för folkhälsa och välbefinnande

Regeringen betonade att skogsmiljön bidrar till att minska stress, lugna oro och öka det mentala välbefinnandet. Regeringen ansåg därför att skogens roll som en plats för hälsobefrämjande motion och rekreation bör tas bättre tillvara.

Vidare konstaterade regeringen att många saknar en naturlig kontakt med skog och natur eller har svårt för att komma ut i skogen. Detta kan t.ex. gälla funktionshindrade eller invandrare. Regeringen menade också att många barn kommer allt längre bort från en naturlig miljö. Detta uppfattades som negativt för barnens förståelse för natur och skog och medvetenhet om dess betydelse.

Den tätortsnära skogens betydelse

Regeringen betonade att det är i de tätortsnära skogsområdena som mer än hälften av alla skogsbesök sker och att dessa områden har stor betydelse för friluftsliv och naturkontakt. De tätortsnära områdena kan, enligt regeringen, kräva anpassningar av skogsskötselmetoder och modeller för att hantera olika intressen. Då drygt hälften av den tätortsnära skogsmarksarealen är kommunägd har kommuner och landsting, enligt regeringen, ett stort ansvar för att ta hänsyn till friluftslivets behov i sin skogsbruksplanering.

Satsning på lokal och kommunal naturvård

I budgetpropositionen för 2004 föreslog regeringen en satsning på lokal och kommunal naturvård i form av ett särskilt program. Genom programmet kan projekt ges högst 50 % i statsbidrag till de bidragsberättigade delarna av projektet. Åtgärder för att förbättra förutsättningarna för friluftsliv i skogsmiljöer bör, enligt regeringen, passa väl in i ett sådant program. Programmet gäller under åren 2004 till 2006 och omfattar totalt 300 miljoner kronor. Under åren 2004 och 2005 beslutade länsstyrelserna om bidrag till närmare tusen olika projekt. Drygt 400 av dessa hade anknytning till friluftsliv.¹³

¹³ Skr. 2005/06:205.

Naturturism som inkomstkälla

I skrivelsen om skogspolitiken konstaterade regeringen att turismen är en av de näringar i Sverige som bedöms ha störst utvecklingspotential. Naturturism – den form av turism där natur- och kulturmiljön är en förutsättning för verksamheten – kan, enligt regeringen, bredda inkomstbasen för markägarna eller entreprenören. Detta kan i sin tur förbättra förutsättningarna att bo och verka i glesbygd.

De sociala värdena och skyddade områden

Regeringen framhöll att det är bra om flera intressen kan tillgodoses vid områdesskydd. Skogens sociala dimension, de skyddade områdenas betydelse för friluftslivet och det ökande behovet av att bevara tätortsnära natur bör därför, enligt regeringens uppfattning väga tungt när ett områdes skyddsvärde ska bedömas.

Statens skogar

Enligt vad regeringen anförde i skrivelsen ska statens skogar förvaltas på ett föredömligt sätt bl.a. när det gäller hänsyn sociala värden. Regeringen framhöll att förvaltningen av statens skogar kan ha stor betydelse för att utveckla den lokala turistnäringen liksom natur- och kulturturism.

19.5.5 Satsning på besöksnäringen

I juli 2006 presenterade regeringen en kommande satsning på besöksnäringen.¹⁴ Regeringen angav att den har för avsikt att intensifiera satsningarna på Sverige som turistland, tillsammans med näringens olika intressenter. Tanken var att under hösten 2006 bjuda in besöksnäringen till att delta i arbetet med att ta fram ett strategiprogram för branschen.

I regeringens underlag till satsningen konstateras bl.a. att antalet anställda i besöksnäringen växer samtidigt som sysselsättnings-

¹⁴ Näringsdepartementet, *Regeringen satsar på besöksnäringen*, pressmeddelande 2006-07-03.

graden inom bl.a. skogsbruket minskar.¹⁵ Många gånger sker denna utveckling på samma ort och ställe. Regeringen anger att mot den bakgrunden kan besöksnäringen spela en viktig roll för utvecklingen i hela Sverige.

Bland de frågor som regeringen anser vara viktiga att lyfta in i samtalen med besöksnäringen ekoturism. Regeringen konstaterar att Sverige ligger i frontlinjen när det gäller hållbar utveckling vilket anses vara en konkurrensfördel som ska utnyttjas även i besöksnäringen. Regeringen framhåller också att allemansrätten gör det svenska utbudet på ekoturismområde unikt.

19.6 Skogsvårdslagen och andra rättsliga styrmedel

Av SVL:s portalparagraf (1 §) framgår att ”Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den ger god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen”. Enligt Skogsstyrelsen tolkas formuleringen god avkastning som avkastning i form av virkesproduktion.¹⁶ Med dagens utveckling av exempelvis natur- och jaktturism anser Skogsstyrelsen att är det tänkbart att även avkastningar från sådan verksamhet ska kunna inräknas i tolkningen av uttrycket ”god avkastning”.

I den analys som gjordes av skogens sociala värden i samband med genomförandet av SUS 2001 konstaterades det att formuleringarna i SVL:s portalparagraf innebär en tydlig prioritering bland skogens olika värden. Skogens sociala värden har, enligt vad som anförs i rapporten, en mycket svagare ställning i skogsvårdslagstiftningen än skogsproduktionsvärdet och värdet av biologisk mångfald.¹⁷

Vidare konstaterades det att de sociala värdena till viss del tillgodoses i SVL:s hänsynsparagraf (30 §), och ligger delvis bakom motiven till bevarandet av ädellövskog (22–28 §). Skogens sociala värden påverkas dock även indirekt av andra bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen. Det gäller exempelvis krav på avverkning.

När det gäller hänsynsparagrafen (30 § SVL) anges i Skogsstyrelsens föreskrifter att stigar ska rensas från avverkningsrester och lagas när det behövs för framkomligheten. Vidare framgår det i

¹⁵ Näringsdepartementet, *Regeringens program för besöksnäringen*, 2006-07-03.

¹⁶ Skogsstyrelsen, *Frågor och svar om skogens sociala värden*, skrivelse, 2006-04-25.

¹⁷ Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J), 2001.

allmänna råd att framkomligheten på allmänt nyttjade stigar, stigar av kulturhistoriskt intresse samt permanenta spår och leder inte får försvåras genom körskador eller lämnade avverkningsrester. Markberedning och plantering får inte utföras på sådana stigar eller leder.

I föreskrifter och allmänna råd räknas exempel på värdefulla kulturmiljöer och biotoper upp. Någon motsvarande uppräkningslista finns inte när det gäller områden av betydelse för skogens sociala värden. Detta kan möjligen förklaras av att begreppet ”hänsyn till naturvärden” i rubriken till nämnd bestämmelse i SVL har givits en tolkning som främst handlar om bevarande av biologisk mångfald. Noterbart är också att det inte ställs några krav i 14 § SVL på att hänsyn till sociala värden ska redovisas i samband med avverkningsanmälan.

19.6.1 Rekreationsanpassad skötsel och skogsvårdslagen

I det underlag som låg till grund för arbetet med de skogliga sektorsmål som antogs våren 2005 framhålls det att skogsvårdslagen formellt, genom hänsynsparagrafen (30 §), bara ger möjlighet till en mindre och generell inskränkning i skogsbruket i ett tätortsnära område.¹⁸ Å andra sidan har markägarna stora möjligheter att anpassa skötseln på frivillig grund. Det anges vidare att frågan om hur långt en markägare kan gå i ambitionen att ”rekreationsanpassa” sitt skogsbruk utan att hamna i konflikt med lagen till stor del beror på omständigheterna. Det konstateras exempelvis att SVL tillämpas mindre strikt i ett skogsområde som utnyttjas intensivt för rekreatiösa ändamål. Förlängda omloppstider anges normalt inte vara något problem i lagens mening. Vidare framhålls det att SVL ger skogsägaren förhållandevis stora marginaler när det gäller gallring och bländningsliknande avverkningsformer.

Kommunerna kan ofta med stöd av annan lagstiftning än SVL och med olika planinstrument hålla en hög ambitionsnivå rörande den anpassade skötseln. Här anges exempelvis att 3 § SVL om att skog kan tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion sannolikt gör det möjligt med mer långtgående skötselåtgärder för att exempelvis gynna friluftslivet.

¹⁸ Sollander, Erik, Eriksson, Hillevi och Karlsson Stefan, *Skogliga sektorsmål - förutsättningar och bakgrundsmaterial*, (Skogsstyrelsen, rapport 11/2005).

Rekreationsanpassad skötsel av tätortsnära skog kan dock riskera att hamna i konflikt med SVL på privatägd mark. Störst anges risken vara att den rekreationsanpassade skötseln står i strid med SVL:s krav på föryngring. Gläntor kan vara önskvärt i den tätortsnära skogen liksom sådana trädslag som normalt inte kan räknas som huvudplantor. Trädslagsvalet styrs då inte av artens produktionsförmåga utan snarare främst av dess skönhetsvärde. Gläntor eller annan luckighet kan innebära att krav på anläggning av skog inträder. Alternativa föryngringsmetoder som blädning, luckhuggning, två- och flerskiktade huggningsformer kan också vara intressanta i tätortsnära områden. Sådana alternativa brukningsformer och dess förhållande till SVL behandlas närmare i betänkandets kapitel 9.

19.6.2 Allemansrätten, miljöbalken och PBL

Skogens sociala värden påverkas även av annan lagstiftning än SVL. En grundläggande förutsättning för det stora flertalets nyttjande av skogen är allemansrätten. Sedan 1994 är allemansrätten inskriven i grundlagen. I regeringsformens stadgas det att "Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten". Allemansrätten innebär en begränsad rätt för var och en att färdas över annans mark och tillfälligt uppehålla sig där. Med rätten följer krav på hänsyn och varsamhet; mot natur och djurliv, mot markägare och mot andra människor ute i naturen.¹⁹

Även miljöbalken berör dessa frågor. De allmänna hänsynsregler som gäller för alla som nyttjar naturen och allemansrätten återfinns i miljöbalkens 2 och 7 kap. I 3 kap. 6 § miljöbalken framgår det att mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt med hänsyn till friluftslivet ska skyddas så långt möjligt mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter ska särskilt beaktas. Är områdena av riksintresse för exempelvis friluftslivet ska de skyddas mot åtgärder.

I 4 kap. 2 § miljöbalken räknas ett antal områden upp inom vilka turismens och friluftslivets, främst det rörliga friluftslivets, intressen särskilt ska beaktas vid bedömningen av tillåtligheten av exploateringsföretag eller andra ingrepp i miljön. Utöver dessa områden svarar Naturvårdsverket i samarbete med bl.a. länsstyrel-

¹⁹ www.naturvardsverket.se

serna för ytterligare urval av områden som anges vara av riksintresse för friluftslivet.²⁰

I miljöbalken finns också regler för områdesskydd som kan användas för att säkerställa skogsområden som är viktiga för friluftslivet. Flera kommuner använder exempelvis naturreservat som ett medel att säkerställa skogs- och kulturmarksområden som anses vara värdefulla för friluftslivet.

Det viktigaste rättsliga instrumentet i den fysiska planeringen är annars plan- och bygglagen (PBL). Enligt PBL ska all planläggning beakta natur- och kulturvärden. PBL ger kommunerna stora frihetsgrader att påverka den tätortsnära skogens användning liksom tillgången till naturmark för friluftutnyttjande. I varje kommun ska det, enligt 1 kap. 3 § PBL finnas en översiktsplan. Översiktsplanen ska bl.a. ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden. I planen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt och det ska framgå hur kommunen avser att tillgodose dessa riksintressen.

19.6.3 Avtal för att värna skogens sociala värden

Utöver möjligheterna att värna skogens sociala värden genom att använda vissa i miljöbalken angivna formella former för skydd av skogsmark torde avtalsformen vara ett alternativ när en kommun vill säkerställa att ett skogsområde inte brukas på ett sådant att det rörliga friluftslivets intressen hotas.

Enligt uppgift från Skogsstyrelsen är det emellertid svårt att använda det befintliga naturvårdsavtalsinstrumentet för detta ändamål.²¹ Skogsstyrelsens linje är att naturvårdsavtal ska användas så att de tydligt avser biologiska värden med utgångspunkt i Levande skogars delmål 1. Skogsstyrelsen har vid flera tillfällen försökt lansera andra typer av avtal för värnande bl.a. av sociala värden. Dessa alternativ beskrivs ytterligare i detta betänkandes kapitel 14.

²⁰ Enligt www.naturvardsverket.se (2006-09-11) har 215 områden på detta sätt utsetts som riksintressanta för friluftslivet.

²¹ Skogsstyrelsen, *Frågor och svar om skogens sociala värden*, skrivelse till Skogsutredningen 2004, 2006-04-25.

19.6.4 Strategin för formellt skydd av skogsmark

I regeringens proposition Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier framhölls det att de skyddade områdenas betydelse för friluftslivet och det ökade behovet av att bevara tätortsnära natur bör väga tungt när ett områdes skyddsvärde ska bedömas.²² Bevarandevärdena för friluftslivets intressen, tätortsnära miljö, skogens kulturmiljöer m.m. ska i möjligaste mån samordnas med skyddet av biologisk mångfald i skogslandskapet för att uppnå synergieffekter.

Skogens sociala värden berörs också i den nationella strategi för skydd av skogsmark som togs fram i samarbete mellan Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen och som presenterades i juni 2005.²³ Strategin slår fast att det i arbetet med formellt skydd ska eftersträvas lösningar som innebär att målet för skydd och vård kan uppnås utan inskränkningar som är mer ingripande än vad som krävs för att uppnå ett preciserat syfte. Skogsområden som är värdefulla för friluftsliv och kulturmiljövård men som saknar skogsbiologiska värdekärnor bedöms i många fall kunna skötas med förstärkt naturhänsyn utan större inskränkningar i pågående markanvändning.

Vidare framhölls behovet av att skydda de områden som redovisats inom ramen för regeringsuppdrag om tätortsnära natur i Stockholms och i Västra Götalands län. Bevarandevärden för friluftsliv och kulturmiljö vägs också in i den prioriteringsmodell som förordas i strategin. Skogar med höga naturvärden och som samtidigt har värden för rekreation, friluftsliv och folkbildning ges hög prioritet, i synnerhet om de ligger tätortsnära.

19.7 Skogsstyrelsens arbete med skogens sociala värden

19.7.1 Uppdrag att se över skogens sociala värden

I regleringsbrevet för år 2003 gav regeringen Skogsstyrelsen i uppdrag att redovisa hur skogens värden bättre kan tas tillvara för att främja den sociala dimensionen av hållbar utveckling samt hur skogsvårdsstyrelserna genom sin verksamhet kan bidra till detta.

²² Prop. 2000/01:130.

²³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, *Nationell strategi för formellt skydd av skogsmark*, juni 2005.

Uppdraget redovisades i december 2003 och ska, enligt Skogsstyrelsen, ses som en första avsiktsförklaring angående myndighetens syn på arbetet med skogens sociala värden.²⁴ Av redovisningen framgår att Skogsvårdsorganisationen (numera Skogsstyrelsen) har som mål att bli Sveriges bästa myndighet i frågor rörande skogens sociala värden. Myndigheten menade att skogens sociala värden framför allt kan värnas och utvecklas om den tätortsnära naturen skyddas från utarmning av rekreationsvärden och från att exploateras för annat ändamål. Rekreation bör, enligt vad som anförs i rapporten, vara det överordnade målet för skötsel och användning av den tätortsnära skogen. Mot den bakgrunden framhölls även att ökad kunskap om planering och skötsel bör eftersträvas hos såväl skogliga aktörer som stadsplanerare. Vidare betonades att den tätortsnära skogen är en lämplig arena för aktiviteter som ökar allmänhetens kunskap och engagemang om skogens olika värden men även för åtgärder som motverkar ohälsan i samhället. Även naturturism och regional utveckling kan, enligt Skogsstyrelsen, ses som aktiviteter som stärker den sociala dimensionen för hållbar utveckling i skogen.

Skogsstyrelsen angav att barn och ungdomar, människor i behov av rehabilitering samt nya svenskar kommer att vara prioriterade målgrupper för myndighetens arbete för att stärka den sociala dimensionen under de närmaste åren. Enligt vad som också anförs i rapporten ”[rymmer] en större satsning på skogens sociala värden ... en tillväxtpotential för SVO”.

De verksamheter som kommer att prioriteras av myndigheten är enligt rapporten:

- att bevara och utveckla den tätortsnära skogens rekreationsvärden,
- att initiera rehabiliteringsprojekt samt
- att stimulera landsbygdsutveckling - naturturism.

19.7.2 Myndighetens instruktion och regleringsbrev

I Skogsstyrelsens instruktion omnämns inte uttryckligen skogens sociala värden i den uppräkningslista av frågor som myndigheten ska ägna särskild uppmärksamhet (2 §).²⁵

²⁴ Skogsstyrelsen, *Skogens sociala värden* (Meddelande 2004:3).

²⁵ Förordning (2005:1160) med instruktion för Skogsstyrelsen.

Enligt Skogsstyrelsens regleringsbrev för år 2005 ska myndighetens arbete med skogens sociala värden och särskilt arbetet med kommunerna om tätortsnära skogar redovisas.²⁶ I regleringsbrevet för år 2006 finns en något modifierad skrivning där det anges att även arbetet om tätortsnära skogar med ”andra, inom respektive kommun betydelsefulla aktörer” ska redovisas.²⁷

19.7.3 Myndighetens verksamhetsmål

Myndigheten har satt upp ett långsiktigt verksamhetsmål för de tätortsnära skogarna i linje med det ovan refererade kortsiktiga sektorsmålet. Verksamhetsmålet lyder:

- ”Varje skogsvårdsstyrelse har i samarbete med kommuner (med tätorter med fler än 20 000 invånare) och andra inom respektive kommun betydelsefulla aktörer senast år 2006 tagit fram ett samarbetsdokument. Detta dokument uttrycker de långsiktiga gemensamma ambitionerna beträffande nyttjandet av de tätortsnära skogarna.”

I en redovisning till Skogsutredningen anger Skogsstyrelsen att det i slutet av april 2006 fanns 5–10 färdiga samarbetsdokument.²⁸ Arbetet med att upprätta samarbetsdokument hade, enligt Skogsstyrelsen, inneburit svårigheter av flera slag. Sveriges Kommuner och Landsting hade inte prioriterat frågan och kommuner är organiserade på så olika sätt att det hade varit svårt att teckna samarbetsdokument efter en enhetlig modell. Flera kommuner hade välkomnat Skogsstyrelsens samarbetsinvt medan andra har haft svårt att se mervärdet med ett samarbetsdokument.

19.7.4 Myndighetens årsredovisningar

I Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2004 angavs att SVO:s arbete med miljö kvalitetsmålet Levande skogar går in i ett nytt och intensivt skede under år 2005 där skogens sociala värden och arbete med de tätortsnära skogarna kommer att få fortsatt hög prioritet.

²⁶ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, 2004-12-16.

²⁷ Näringsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Skogsstyrelsen inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar*, 2005-12-20.

²⁸ Skogsstyrelsen, *Frågor och svar om skogens sociala värden*, skrivelse, 2006-04-25.

Samtidigt angavs det att myndigheten befann sig i en utvecklingsfas när det gäller skogens sociala värden. Detta innebar bl.a. att man höll på att ta fram strategier och arbetssätt för att utöka kontakterna med allmänheten.

Utöver arbetet med att upprätta samarbetsdokument i enlighet med ovan nämnda sektors- och verksamhetsmål omnämndes två andra projekt. Det ena var en nationell Internetportal i samarbete mellan SVO, kommuner och övriga intressenter. Skogsstyrelsen underströk också att myndighetens arbete med s.k. Gröna jobb kommer att generera viktiga erfarenheter för fortsatt arbete kring hur en bättre folkhälsa kan uppnås med skog och natur som viktiga ingredienser.

I Skogsstyrelsens årsredovisning för år 2005 betonades, bl.a. med hänvisning till ovan refererad studie från analysföretaget Kairos Future, att skogen är livsviktig som hälso- och rekreationsplats för svenskarna. I årsredovisningen angavs det vidare att EU/LIFE-projektet "Tätortsnära skog för människan" avslutades i mars 2005. Projektet hade bl.a. resulterat i boken "Naturen och hälsan" samt ett antal demonstrationsobjekt, handböcker, foldrar och broschyrer.

Myndigheten konstaterade vidare att samarbet hade inletts med de större kommunerna om att i ökad utsträckning utnyttja och anpassa den tätortsnära naturen för rekreation och friluftsliv. Målet är, enligt myndigheten, att arbetets första fas ska genomföras under år 2006. Liksom tidigare år lyfte myndigheten fram att den uppdragsverksamhet som myndigheten utför i form av s.k. Gröna jobb i vissa fall har en riktning som främjar skogens sociala värden.

19.7.5 Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2007

I Skogsstyrelsens budgetunderlag för år 2007 refereras till ovan nämnda undersökning av Kairos. Skogsstyrelsen menar att studiens resultat visar på den viktiga uppgift som myndigheten har att arbeta aktivt med skogens sociala värden.

19.7.6 Ytterligare ställningstagande från Skogsstyrelsen om skogens sociala värden

I en skrivelse till Skogsutredningen från slutet av april 2006 anger Skogsstyrelsen att det faktum att flera myndigheter och organisationer i dag arbetar med skogen som friluftsmiljö och hälsokälla gör att det behövs ett utökat samarbete. I samband med övergången till en myndighet och den omorganisation som genomförs under år 2006 kommer myndigheten att utöka resurserna inom ämnesområdet skogens sociala värden och stärka kompetensen bl.a. genom nyrekrytering.

Skogsstyrelsen har sedermera initierat ett uppdrag med inriktning att klarlägga förutsättningar och föreslå en handlingsplan för det fortsatta arbetet med skogens sociala värden.²⁹ Uppdraget syftar bl.a. till att utforma ett utbildningspaket riktat till skogsägare av tätortsnära skogar och till berörda tjänstemän och organisationsföreträdare. Arbetet ska avrapporteras senast den 15 september 2006. Tanken är att skogens sociala värden ska få resurser och prioritet i myndighetens arbete som balanserar mot det arbete som är inriktat mot skogens ekonomiska och ekologiska värden.

19.8 Flera aktörer arbetar med skogens sociala värden

Skogsstyrelsen är inte den enda statliga myndigheten som arbetar med frågor som kan anses falla in under begreppet skogens sociala värden. Utöver Skogsstyrelsen har bl.a. Naturvårdsverket, Boverket och Statens Folkhälsoinstitut verksamheter som anknyter till skogens sociala värden. Även Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna och olika forskande institutioner har ett intresse i dessa frågor. Några aktörers verksamheter beskrivs kortfattat nedan.

19.8.1 Kommunerna

Den fysiska planeringen är i huvudsak en fråga för kommunerna och kravet i PBL på en översiktsplan i varje kommun har beskrivits ovan. Avvägningen mellan olika grad av exploatering och bevarande av tätortsnära skogsområden är en viktig om än ofta konfliktfylld

²⁹ Uppgift från Johanna From, enhetschef, Skogsstyrelsen.

uppgift för kommunerna. Kommunerna har också en betydelsefull roll när det gäller hur förvaltningen av kommunägda skogar tillgodoser olika intressen. I tätortsnära områden är det inte sällan flera olika nyttjare av skogens sociala värden som ska samsas.

19.8.2 Naturvårdsverket

Friluftsförhållandena kan ses som en del av naturvårdspolitiken och lyftes bl.a. fram i regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik.³⁰ Av 4 § Naturvårdsverkets instruktion framgår det att myndigheten ska se till att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas. Tillsammans med Länsstyrelserna arbetar Naturvårdsverket även med det formella skyddet av skogsmark bl.a. till gagn för tillvaratagande av skogens sociala värden (se vidare nedan).

I maj 2003 beslutade regeringen att inrätta Friluftsrådet och knyta det till Naturvårdsverket. Friluftsrådet ska förstärka friluftspolitikerna, ge råd till myndigheter och övriga i friluftsförhållanden samt fördela bidrag.³¹

19.8.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde.³² Länsstyrelserna ska bl.a. verka inom områdena naturvård och miljöskydd samt hållbar samhällsplanering. Inom ramen för dessa uppgifter ingår bl.a. att beakta sådana sociala värden som kan kopplas till skogen.

Enligt 1 kap. 8 § Plan- och bygglagen (PBL) har länsstyrelserna tillsyn över länens plan- och byggnadsväsende och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. Länsstyrelserna ska enligt 4 kap. 9 § PBL avge ett yttrande över kommunernas obligatoriska översiktsplan. Av yttrandet ska det framgå om planförslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken.

³⁰ Skr. 2001/02:173.

³¹ Under 2004 fördelades 15 miljoner kronor till ideella friluftslivsorganisationer. År 2005 förstärktes detta belopp med tio miljoner kronor.

³² 2 § Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

19.8.4 Boverket

Boverket är central förvaltningsmyndighet bl.a. för frågor om hushållning med mark- och vattenområden och för fysisk planering.³³ Myndigheten har även ansvaret för det ovan beskrivna miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö.

19.8.5 NUTEK och fd Turistdelegationen

Nuteks (fd Turistdelegationens) roll är bl.a. att samordna det arbete som olika organisationer bedriver på turistområdet.³⁴ Till området miljö och naturnära turism räknas bl.a. utvecklingsprojekt som kan kopplas till naturnära turism däribland sådan turism som nyttjar skogen som arena.

Inom området miljö- och naturnära turism gav Skogsstyrelsen och Turistdelegationen för ett par år sedan ut en skrift som ger tips och information till markägare med intresse av att engagera sig i turismverksamhet.³⁵

19.8.6 Folkhälsopolitiken och Statens folkhälsoinstitut

Ett av folkhälsopolitikens målområden betecknas Ökad fysisk aktivitet. I regeringens senaste skrivelse om arbetet inom nämnt politikområde, erinrades om de tydliga beröringspunkterna mellan naturvårds- och friluftspolitiken och folkhälsopolitiken när det gäller målområdet Ökad fysisk aktivitet.³⁶ Kopplingen till arbetet mot en hållbar utveckling bör, enligt regeringen, också framhållas, dvs. att friluftslivet är starkt sammanlänkat med den sociala dimensionen av hållbar utveckling.

Den statliga myndigheten på folhåloområdet – Statens folkhälsoinstitut – gör visserligen inget självständigt arbete med inriktningen mot skogens betydelse för folkhälsan men beröringspunkterna är många.³⁷ Myndigheten agerar i dessa frågor främst genom

³³ www.boverket.se

³⁴ Vid årsskiftet 2005/2006 upphörde Turistdelegationen som självständig myndighet. Delegationens uppgifter överfördes till Nutek och VisitSweden (fd Sveriges Rese- och Turistråd AB).

³⁵ Turistdelegationen och Skogsstyrelsen, *Skogen och turismen – en gren av naturturismen - En informations- och idéskrift för markägare och turistföretagare från Turistdelegationen och Skogsstyrelsen* (Skogsstyrelsens förlag, 2001).

³⁶ Skr. 2005/06:205.

³⁷ Uppgifter från Peter Lamming, Folkhälsoinstitutet, 2006-06-15.

att vara representerat i det ovan nämnda statliga Friluftsrådet. Tillsammans med Naturvårdsverket har Folkhälsoinstitutet även skickat en skrivelse till Skolverket i syfte att kvalitetssäkra ämnet Friluftsliv i skolundervisningen. Under hösten 2006 kommer myndigheten att undersöka hur olika myndigheter kan samverka i syfte att främja ett aktivt friluftsliv.

19.9 Andra aktörer om sociala värden

19.9.1 Sveaskog AB

Sveaskog AB förvaltar 4,6 miljoner ha mark och cirka 20 % av Sveriges produktiva skogsmark. Mot den bakgrunden föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2005 att Sveaskog AB bör kunna bedriva utökad verksamhet inom området naturturism, rekreation och upplevelser. Huvudtanken är att mark ställs till förfogande för privata entreprenörer. Därigenom nyttjas statens mark bättre för att skapa arbetstillfällen i glesbygd. Riksdagen biföll förslaget.³⁸

I april 2005 kompletterades Sveaskogs bolagsordning med följande uppdrag: ”Bolaget ska bedriva verksamhet inom området naturbaserad turism, i första hand genom upplåtelse av mark och vatten till entreprenörer. Verksamheten ska bedrivas på affärs-mässiga villkor.”

I april 2005 bildade Sveaskog dotterbolaget Sveaskog Naturupplevelser AB.³⁹ Till bolaget har man överfört den verksamhet som tidigare bedrevs i moderbolaget kring bl.a. upplåtelser för jakt och fiske. I dotterbolagets uppgifter ingår att:

- Förvalta och utveckla upplåtelser av mark och fiskevatten till privatpersoner och föreningar på uppdrag av Sveaskog och eventuellt andra markägare.
- Bidra till utvecklingen av naturbaserad turism genom att ställa mark till förfogande för entreprenörer och skapa förutsättningar för entreprenörernas utveckling och marknadsföring.
- Samordna arbetet med naturbaserad turism på statens marker.

³⁸ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 21, bet. 2004/05:NU1.

³⁹ Den fortsatta redovisningen av Sveaskogs arbete i detta avsnitt bygger på uppgifter från Linda Andersson, informationschef, Sveaskog AB, 2006-06-20.

Sveaskog Naturupplevelser kommer inledningsvis att fokusera på att utveckla naturbaserad turism i Norr- och Västerbotten.

Bolaget har inlett ett samarbete med SLU i Umeå samt Mittuniversitetet och European Tourism Research Institute (ETOUR), genom finansiering av två professurer inom turism. Vidare har Sveaskog även etablerat samarbete med olika statliga och privata aktörer för att utveckla en marknadsplats där lokala entreprenörer kan marknadsföra och sälja sina tjänster. Marknadsplatsen lanseras under hösten 2006.⁴⁰

19.9.2 LRF Skogsägarna⁴¹

LRF Skogsägarna anser att skogens sociala och kulturella värden är viktiga. När det gäller särskilda hänsyn för folkhälsa och friluftsliv är bedömningen dock att det är förhållandevis begränsade arealer nära tätorter som berörs. Enligt LRF Skogsägarna kan ett skogsbruk med ökad tillväxt bedrivas på resten av skogsmarken utan att komma i konflikt med friluftslivet eller turismen.

Organisationen anser vidare att lokal samverkan oftast borgar för att olika verksamheter kan stötta varandra. En fråga som, enligt LRF Skogsägarna, måste vidareutvecklas, är nyttjandet av skogsmark för kommersiell turism eller annan liknande verksamhet, som inte faller under allemansrätten.

Senare års fokus på skogens sociala värden gör, enligt LRF Skogsägarna, att skogspolitikens produktions- och miljömål blir för begränsat. Organisationen förordar i stället att man utgår ifrån ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart skogsbruk som målformulering.

Vidare ger man begreppet skogens sociala värden en bred uttolkning och menar att det även bör omfatta landsbygdsutveckling, med arbetstillfällen och arbetsmiljöfrågor inom skogsnäringen. Organisationen framhåller vikten av att dessa frågor ses ur ett helhetsperspektiv och inte begränsas till tätortsnära skogar för friluftsliv.

⁴⁰ Marknadsplatsen kommer att ha adressen www.inatur.se.

⁴¹ Bygger på uppgifter i ett underlag från LRF Skogsägarna.

19.9.3 Södra

I ett förslag till vägledning för skogsägareföreningen Södras arbete med mångbruk slås det fast att det inte råder något tvivel om att människor mår bra av att vistas i skog och mark.⁴² Samtidigt betonas det att skötsel och brukande inte står i motsats till detta. Södras grundinställning är att mångfalden enskilda skogsägare är en garant för god hushållning med skogen; för produktion och miljö. I likhet med LRF Skogsägarna avvisar Södra bestämt att naturreservat används för att "skydda" skogsmark mot skogsbruk för att på så sätt gynna friluftslivet. Enligt Södra är skötsel av skogen nära tätorter, om än med särskild hänsyn, en garanti för en upplevelserik och strövvänlig skog.

Värdet av att människor kan använda skog och natur för att öka sitt välbefinnande och förbättra sin hälsa ska, enligt Södras uppfattning, tas tillvara. Föreningen anser dock att det måste ske utifrån de förutsättningar som ägaren av marken bedömer som rimliga. Att visa hänsyn till markägaren anser föreningen vara en grundbult i det allemansrättsliga nyttjandet.

Södra framhåller att insatser för ett ökat friluftsliv på enskild mark uteslutande måste ske på frivillig väg, genom civilrättsliga avtal där kommunen och markägaren är parter. Tas enskild mark i anspråk och brukandet av skogen försvåras måste detta kompenseras ekonomiskt. Södra anser också att det måste utvecklas tidsbegränsade skötselavtal som kan användas för åtgärder i skogen som syftar till att främja ett aktivare friluftsliv och som samhället är berett att ersätta. Enligt Södras mening uppfyller t.ex. inte nuvarande naturvårdsavtal dessa kriterier.

Södra framhåller att friluftslivet inte får bli en huvuduppgift för Skogsstyrelsen. Föreningen anser att utvecklingen av det man betecknar upplevelsesegmentet i första hand i stället måste vara en uppgift för markägare tillsammans med friluftslivets organisationer, kommuner och naturvårdsstiftelser.

⁴² Södra, *Förslag till vägledning vid Södras arbete med medlemsstöd kring mångbruk och skogsgården*, 2006-06-28.

19.9.4 FRISAM

Friluftorganisationer i samverkan (FRISAM) anser att Skogsvårdslagen (SVL) visserligen ger utrymme för hänsynstagande gentemot friluftslivet men att detta sker i begränsad omfattning.⁴³ FRISAM föreslår därför i en skrivelse till Skogsutredningen ett antal förändringar av SVL för att friluftslivets samt skogens sociala och estetiska värden ska beaktas i större utsträckning.⁴⁴

FRISAM anser bl.a. att det bör övervägas om den tätortsnära skogen bör undantas från SVL:s bestämmelser och att andra produktionsvärden än de som kopplas till virkesproduktion därigenom får större tyngd i dessa områden.

19.9.5 Friluftsförändringen

Friluftsförändringen anser att SVL i högre grad måste ta hänsyn till att produktion av skog inte bara är produktion av massa och timmer.⁴⁵ Organisationen anser att SVL bör förändras så att rekreation och friluftsliv lyfts fram som exempel på intressen som har hög samhällsnytta och som därför ska respekteras där praktiskt skogsbruk bedrivs. Skogsmarkens tillgänglighet måste stärkas och framkomligheten på avverkad eller gallrad mark måste, enligt Friluftsförändringen, förbättras.

19.9.6 Skogsindustrierna⁴⁶

Skogsindustrierna betonar att alla genom allemansrätten har tillträde till skog och mark. Många markägare utsträcker dessutom denna rätt till att ge allmänheten möjlighet att nyttja de enskilda skogsbilvägarna, vilket gör stora skogsområden tillgängliga som annars skulle vara svåra att nå.

Skogsindustrierna understryker att myndigheter inte kan ställa sådana krav på hänsyn till rekreation och friluftsliv att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Krav utöver denna begränsning

⁴³ FRISAM är en paraplyorganisation för 19 friluftorganisationer i Sverige. Dessa har tillsammans cirka 1 700 000 medlemmar.

⁴⁴ FRISAM, *Synpunkter från FRISAM till Skogsutredningen*, skrivelse, 2005-10-05.

⁴⁵ Friluftsförändringen, *Yttrande med anledning av Skogsutredningens pågående arbete*, 2006-03-30.

⁴⁶ Avsnittet bygger på uppgifter från Stefan Wirtén, skogsdirektör, Skogsindustrierna, 2006-06-29.

innebär rätt till intrångskompensation för markägaren. Skogsindustrierna anser att när det gäller naturvård, t.ex. biotopskydd, finns väl etablerade rutiner för att kompensera markägare för restriktioner i skogsbruket. Arbetsättet är mindre väl utvecklat när det gäller skogens sociala värden och resurserna för att kompensera markägare är väsentligt mer begränsade i de fallen.

Skogsindustrierna konstaterar också att ett mer kommersiellt nyttjande av skog för rekreation, friluftsliv och naturturism håller på att växa fram. Organisationen anser att skogsbruk ofta är en förutsättning för naturturism, framför allt genom branschens investeringar i skogsbilvägar och annan infrastruktur. Samtidigt understryker man att om verksamheten utnyttjar skogen i högre grad än vad som har stöd i allemansrätten, så måste villkoren för detta regleras i avtal med markägaren. Detsamma gäller om den som bedriver skogsturistisk verksamhet ställer större krav på hänsyn av markägaren än vad som stadgas i SVL.

Skogsindustrierna framhåller även att staten som en stor skogsägare bör känna ett särskilt ansvar för att erbjuda möjligheter till rekreation och friluftsliv i skogsmiljö.

19.10 Åtgärder för att främja nyttjandet och för att stärka de sociala värdenas ställning

I de rapporter som på senare år har behandlat skogens sociala värden lyfts flera olika åtgärder fram i syfte att främja nyttjandet av dessa värden samt för att stärka deras ställning.⁴⁷ Några av dessa åtgärder beskrivs kortfattat i följande avsnitt.

19.10.1 Säkra tillgången på och rekreationskvaliteten i tätortsnära natur

Planering och skötsel av de tätortsnära skogarna ska som överordnat mål inriktas på att göra denna miljö så optimal som möjligt för människors vardagsrekreation. Traditionell virkesproduktion och naturvårdsarbete bör därför underordnas rekreationsaspekterna.

⁴⁷ Se bl.a. Rydberg, Dan, *Skogens sociala värden*, (Skogsstyrelsen rapport 8J), 2001 och Skogsstyrelsen, *Skogens sociala värden* (Meddelande 2004:3).

19.10.2 Stimulera till sektorsövergripande samarbete

Den tätortsnära naturen finns ofta i området mellan stad och land. Likaså kan man säga att den ligger i gränslandet mellan olika samhällssektorer och markanvändare. Sektorsövergripande samarbete bör därför eftersträvas.

19.10.3 Anpassa skogarnas skötsel

Skogarnas skötsel påverkar i stor utsträckning dess sociala värde. Den skog som under lång tid har fått utvecklas fritt attraherar troligen inte den starkt urbaniserade människa som ska ge sig ut på en lågskopromenad. Det är inte heller säkert att den intensivt brukade skogen faller denne flanör på läppen. Några generella rekommendationer för skötseln i dessa områden kan dock ges:

Variation

Variationsrikedom är den kanske viktigaste målsättningen för att sociala önskemål på skogen ska kunna infrias. Med variation avses bl.a. att skogen rymmer bestånd med olika ålder, olika trädslag (dels i blandningar och dels i trädslagsrena bestånd), olika täthet och höjdsiktning. Friluftsförbundet anser att "en sådan skog svårigen kan skötas som man traditionellt producerar timmer och massa".

Framkomlighet

De sociala värdena är starkt knutna till attraktivitet och tillgänglighet. Skogen ska mot den bakgrunden helst vara välskött utan avverkningsrester eller andra trädrester som kan hindra framkomligheten. Markberedning, vilthägn och täta ungsogar är andra faktorer som minskar skogens framkomlighet.

Stabilitet och vitalitet

Skogen ska vara stabil och vital så att drastiska förändringar undviks. Skogen bör därför skötas med hänsyn till risken för storm-, svamp- och insektsskador.

Beständighet

Skötseln bör utformas så att den innebär så få ingrepp som möjligt samt att dessa sker skonsamt. Avverkningar och virkestransporter bör ske på ett sådant sätt att varken träd eller mark skadas.

Markvegetationen bör vårdas

Markvegetationens utveckling bör beaktas vid skogens skötsel. Fält- och bottenskiktet kräver speciell omtanke i skogar som används flitigt för rekreatiönsändamål.

Estetisk hänsyn

Estetiska hänsyn bör få väga tungt vid alla skogsbruksåtgärder i rekreationsskogar. Vid hyggesupptagning bör större upplevelsemässiga hänsyn tas med avseende på hyggesform, storlek, utläggning och naturhänsyn.

19.10.4 Lär av andra länder

Sverige har mycket att lära av övriga Europa när det gäller att stärka skogars sociala betydelse. Tyskland, Frankrike och Holland nämns som länder med lång historia när det gäller forskning och aktivt arbete för att utveckla dessa värden.

Noterbart i sammanhanget är att frågor om skogens sociala värden var mycket omdiskuterade i samband med att man utformade gällande skogsprogram i Finland.⁴⁸ Den slutliga visionen i skogsprogrammet på detta område var "Uthållig välfärd från skogar med mångfald". Målet i det finska skogsprogrammet är att

⁴⁸ Uppgifter från Pentti Lähteenoja, bitr. avdelningschef, Skogsavdelningen, Finska Jord- och skogsbruksministeriet, 2006-05-08.

användningen och skyddet av skogarna beaktar de traditionella användningsformerna och främjar den mångomfattande materiella och andliga välfärd som skogarna ger.

19.10.5 Öka kunskapen hos viktiga aktörer

För att bevara och förstärka rekreationsvärdet i den tätortsnära skogen krävs en klar målsättning och anpassad skötsel. De som förvaltar tätortsnära natur bör därför informeras om hur olika skogsbruksåtgärder bör utföras för att de sociala värdena ska bevaras eller förstärkas.

19.10.6 Initiera folkligt deltagande

Nyttjandet av skogens olika sociala värden kan i bland stå i konflikt med varandra. Detta sker inte minst i tätortsnära områden där nyttjandebelastningen oftast är hårdast. Mot den bakgrunden finns det ett behov av att utveckla dialogen mellan medborgarna och markägare. Detta kan minska konflikter men även öka den lokala delaktigheten och förankringen.

19.10.7 Förstärk kunskapen hos allmänheten

Många svenskar som utnyttjar skogen för rekreation har begränsade kunskaper om skogen som livsmiljö för mängder av arter och som virkesproduktionsresurs. Det kan finnas flera skäl och möjligheter att försöka förstärka denna kunskap i de breda folklagren. Bland de möjligheter som Skogsstyrelsen nämner i sin rapport om skogens sociala värden återfinns bl.a. förslag om en förstärkning av Skogen i skolan⁴⁹, ett ökat samarbete med naturskolor, särskilda insatser riktade mot nya svenskar samt en utökning av den mot allmänheten riktade informationsinsatsningen Skogens dag.

⁴⁹ Skogen i Skolan har sedan 30 år fungerat som ett samarbetsprogram mellan skogsbruket och skolvärlden. Årligen deltar omkring 15 000 lärare och 120 000 elever i olika aktiviteter.

19.10.8 Främja mångbruk

Mångbruk av skogen kan öka skogsägares intäkter. Åtgärder på detta område inkluderar bl.a. satsningar på ökad naturturism, däribland jaktturism. Mångbrukstanken kan även gynnas av att användningen av naturvårdsavtal vidgas så att även områden som har behov av skötsel och åtgärder för att utveckla de sociala värdena kan omfattas.⁵⁰

19.10.9 Marknadsföring av skogens sociala värden

Information av olika slag är en viktig del i en allmän strävan att popularisera skogens alla möjligheter. Tryckt material, internet-baserad information, filmer m.m. är alla exempel som Skogsstyrelsen nämner i sina rapporter kring skogens sociala värden som möjliga informationskanaler. Även myndighetens lokala organisation framhålls som resurs för spridning av information kring dessa frågor.

19.10.10 Stimulera landsbygdsutvecklingen

Skogen har sedan länge spelat en viktig roll för landsbygdens utveckling. Numera är emellertid antalet direkt verksamma i det traditionella skogsbruket begränsat. Möjligheterna att på olika sätt utnyttja skogens andra möjligheter spelar därför en allt större roll som grund för en positiv landsbygdsutveckling. En sådan möjlighet är naturturism.

Landsbygdsutvecklingsfrågor med koppling till skogens sociala värden berördes i den av regeringen i juni 2006 presenterade strategin för det nationella landsbygdsutvecklingsprogram som ska gälla under perioden 2007–2013. Där konstaterades bl.a. att skog och skogsbruk har en indirekt påverkan på landsbygden och dess attraktionskraft genom jakt, fiske och naturturism.⁵¹ Frågor om landsbygdsutveckling behandlas närmare i detta betänkandes kapitel 33.

⁵⁰ Alternativa avtalsformer för främjande av skogens sociala värden berörs närmare i betänkandets kapitel 14 om olika former av skydd av skog.

⁵¹ Skr. 2005/06:87.

20 Miljö- och konsumentkrav

20.1 Direktiven

I direktiven pekas miljö- och konsumentkrav ut som en av de faktorer som påverkat skogspolitiken och som av det skälet ska analyseras.

20.2 Regeringens skrivelse

I skrivelsen om skogspolitiken gjorde regeringen bedömningen att Sverige även i fortsättningen bör verka aktivt i pågående internationella förhandlingar som strävar mot ett ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt hållbart skogsbruk i alla delar av världen.¹

Regeringen ansåg att det i detta arbete är viktigt att Sverige verkar för att miljömärkning eller certifiering av hållbart skogsbruk är en marknadsdriven process och att miljömärkning eller certifiering och frihandel verkar ömsesidigt stödjande i arbetet för en hållbar utveckling.

Regeringen framhöll också att merparten av det statliga skogsbruket är anslutet till den frivilliga certifieringsstandarden FSC.

20.3 Miljömålspropositionen

I Miljömålspropositionen från 2005 skrev regeringen att marknadsrelaterade verktyg, t.ex. miljö- och kvalitetsmärkningar, under senare år har blivit en viktig framgångsfaktor i miljöarbetet.² Drivkraften är konsumenterna och deras efterfrågan och hur de genom aktiva val bidrar till att miljökvalitetsmålen uppnås, ansåg regeringen. Element som oftast ingår i certifierings- eller märk-

¹ Skr. 2003/04:39.

² Prop. 2004/05:150.

ningssystem är krav om metoder för produktion eller fångst, säkerställande av hållbarhet när det gäller nyttjande av resurser såsom mark, vatten, biologiska resurser samt uppgift om ursprung och spårbarhet. Även sociala och ekonomiska aspekter av hållbar utveckling kan ingå.

Producenters miljömedvetenhet ett konkurrensmedel

Regeringen framhöll i propositionen att man vill använda den drivkraft som finns i dessa marknadsrelaterade verktyg. Såväl statlig som annan offentlig upphandling kan spela en viktig roll för att uppnå en viss kritisk massa när det gäller t.ex. efterfrågan av miljömärkta varor och tjänster, ansåg regeringen. Producenterna bör, enligt regeringen, ta ansvar för att informationen till konsumenterna blir relevant och förståelig så att konsumenterna kan göra väl övervägda val. I takt med att konsumenterna blir medvetna om produkters miljöpåverkan kan producenternas miljömedvetenhet användas som ett konkurrensmedel på samma sätt som pris och kvalitet.

Näringslivet har, enligt regeringen, en betydelsefull roll att, tillsammans med andra relevanta aktörer inklusive olika organisationer ge information till konsumenter och ombesörja distribution av miljömärkta varor m.m. Inom EU och internationellt bör Sverige verka för att miljömärkning ska ses som sådan information om miljöfaktorer, ursprung m.m. som konsumenterna bör få del av. Sverige bör driva att miljömärkning och liknande verktyg ska kunna användas i miljöarbetet utan att det strider mot reglerna om frihandel, skrev regeringen i propositionen.

20.4 Miljöcertifiering av skogsbruk

Inför och under FN:s stora miljökonferens i Rio de Janeiro 1992 förespråkades från flera håll antagandet av en internationell Skogskonvention.³ Någon sådan blev det inte den gången. Efter konferensen tog den internationella skogsdiskussionen i stället andra vägar, såsom exempelvis. mellanstatliga skogsprocesser och skogs-certifiering.

³ Svenska PEFC, *Skogs-certifiering*, skrivelse till Skogsutredningen 2006-08-06.

I Sverige tillämpas i dag två olika system för certifiering av skogsbruk. Forest Stewardship Council (FSC) bildades 1993 och Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) bildades 1999.

Tabell 20.1 Den geografiska fördelningen av FSC- och PEFC-certifierad skog i juni 2006

	FSC – miljoner ha	PEFC – miljoner ha
Europa	38	57
Nordamerika	24	127
Syd/mellanamerika	9	2
Asien Oceanien	3	6
Afrika	2	-
Totalt	76	192

Källa: Svenska PEFC.

Tabell 20.2 Cerifierad areal i juni 2006 för de två system som är verksamma i Sverige. FSC:s 10,4 miljoner ha motsvarar 45 % av den svenska skogsmarken, PEFC:s 6,7 miljoner ha motsvarar 29 %. Observera att en del av arealen är certifierad enligt båda systemen

	FSC	PEFC	Totalt
Stora skogsbolag	5.4	2.9	5.4*
Stat och kommun	4.6	0	4.6
Familjeskogsbruk, kyrkan, Skogssällskapet	0.4	3.8	3.9**
Totalt	10.4	6.7	13.9 miljoner ha

Källa: Svenska PEFC.

*Holmen, Bergvik Skog, StoraEnso och Korsnäs är certifierade enligt båda systemen. Några av stiftet är certifierade enligt FSC, andra enligt PEFC.

**Skogssällskapet är certifierade enligt båda systemen.

20.4.1 Forest Stewardship Council (FSC)

I början av 1990-talet upplevde företrädare inom skogsbruk, tillverkning, miljö- och sociala organisationer i olika delar av världen ett behov av att hitta ett trovärdigt system för att kunna identifiera

produkter från ansvarsfullt skötta skogar, enligt svenska FSC.⁴ I kölvattnet av FN-konferensen i Rio de Janeiro, 1992, stärktes även insikten att miljö- och sociala frågor måste integreras i ekonomiska beslut och att detta måste ske på ett transparent sätt. Som en konsekvens grundades FSC 1993, med syfte att skapa ett världsomspännande system för ackreditering och certifiering av skogsbruk och produkter. Under juni 2006, täckte det FSC-certifierade skogsbruket mer än 76 miljoner hektar i sammanlagt 72 länder och det fanns 4 929 spårbarhetscertifierade tillverkare, importörer, tryckare etc. i 73 länder. Under första halvan av 2006 fanns 24 nationella FSC-standarder och 15 ackrediterade certifieringsföretag.

FSC eftersträvar konsensus

FSC är en internationell, oberoende organisation som inbegriper ekonomiska, sociala och miljöintressen i beslut på såväl internationell som på nationell nivå, enligt skrivelsen.

Avgörande för FSC:s trovärdighet är att det är ett system med internationella standarder som reglerar deltagande, styrning av certifierarnas arbete, hur virke spåras i tillverkningsprocessen, klagomålshantering, offentlighet, utformningen och innehåll i nationella skogsbruksstandarder m.m. De nationella skogsbruksstandarderna kan visserligen vara anpassade till olika länders miljö, sociala och ekonomiska förutsättningar, men grundnivån är fastlagd med FSC:s internationella Principer och kriterier.

Svenska FSC

Svenska FSC är en oberoende ideell förening, som är ansluten till internationella FSC. Arbetet inom Svenska FSC finansieras med bidrag och inga medel erhålls från certifieringen. Arbetet fokuseras på förvaltning av skogsbruksstandarden, att säkerställa systemets funktionalitet, att informera och marknadsföra FSC, samt att bidra till det internationella samarbetet.

Enligt skrivelsen till Skogsutredningen står FSC som organisation i dag inför bl.a. följande utmaningar:

⁴ FSC internationellt och i Sverige, skrivelse från Svenska FSC, 2006-07-04.

- Att stärka förvaltningen av systemet så att trovärdigheten bibehållas. Detta innebär bl.a. att uppföljningen av det certifierade skogsbruket måste stärkas i takt med att certifieringen växer.
- Att tydliggöra för politiska beslutsfattare att FSC-konceptet är ett samhällsstärkande komplement. Beslutsfattare ser FSC endast som ett marknadsdrivet certifieringssystem, men idén bakom FSC är bredare än så, enligt skrivelsen från FSC.
- Att bidra till att fler FSC-certifierade produkter kan väljas av konsumenter. I Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Japan och USA är FSC-certifierade produkter relativt väl etablerade som alternativ. I Sverige m.fl. länder är situationen en annan.
- Att stärka det internationella samarbetet, speciellt i ett nord-syd perspektiv.

20.4.2 Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes (PEFC)

Enligt Svenska PEFC visade sig FSC-konceptet i mitten av 1990-talet passa dåligt för det svenska enskilda privatskogsbruket men bättre för stora skogsbolag och för statligt och kommunalt ägd skog.⁵ Skogsägarnas riksförbund och Sågverkens Riksförbund, som i hög grad köper timmer från det privata skogsbruket, anslöt sig därför till utvecklingen av det PanEuropeiska certifieringssystemet som har arbetet i Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar som grund. Enligt skrivelsen bildades *Pan-European Forest Certification* (PEFC) 1999 och vidgades 2004 till det globala *Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes* (PEFC).

Internationella PEFC är ett ramverk för utveckling av nationella skogscertifieringssystem vilka garanterar att köpare av PEFC-certifierade produkter bidrar till bärkraftigt skogsbruk; socialt, ekonomiskt och miljömässigt. PEFC försöker stärka imagen för skog och öka användningen av de förny- och återvinningsbara skogsprodukterna.

⁵ Svenska PEFC, *Skogscertifiering*, skrivelse till Skogsutredningen 2006-08-06.

PEFC bygger på ägarskapet till skogsmark, där ansvaret ligger och konsekvenserna tas. Skogsstandarden utgår från svensk och internationell lagstiftning/konventioner och lägger Helsingfors–Lissabonprocessens 6 kriterier och 104 indikationer för bärkraftigt skogsbruk (sustainable forest management, SFM) till grund.

Svenska PEFC har tre slags certifieringar:

- Skogscertifiering som gäller skogsbrukandet.
- Spårbarhetscertifiering som gäller organisationer som producerar och/eller driver handel med certifierat virke, trävaror, massa/papper eller produkter därav.
- Entreprenörcertifiering som gäller fristående företag som anlitas av certifierade skogsägare eller av virkesorganisationer med spårbarhetscertifikat.

Skogsbrukare, entreprenörer och virkesorganisationer kan antingen certifieras var och en, eller i grupp via ett s.k. certifieringsparaply.

Medlemmarna i Svenska PEFC utvecklar standarderna med assistans av inbjudna parter med skogsintressen. Standarderna ska sedan godkännas av Internationella PEFC som anlitar externa konsulter för granskningen. Godkänd standard i Sverige lämnas därefter till det officiella SWEDAC som godkänner och kontrollerar (ackrediterar) de certifieringsföretag som i praktiken sedan utför själva certifieringen på fältet.

Komponenter i certifieringssystemet är ett ledningssystem, t.ex. ISO 14001, en standard (skogs-, spårbarhet-, entreprenör-) och ett informationssystem som visar att "spårade" produkter uppfyller skogsstandarden, ibland via flera mellanhänder och transporter. Då huvuddelen av PEFC-dialogen gäller "*business to business*" märks för närvarande bara en liten del av de certifierade varorna fysiskt, men märkningen finns enligt PEFC:s skrivelse på affärskontrakt och handlingar.

Läget för certifierade trävaror i Sverige är, enligt Svenska PEFC att:

- Slutkonsumenternas miljöintresse för byggmateriel är lågt.
- Byggföretag och brädgårdar är tveksamma till att ta några ökade kostnader för certifierade varor.
- Allmänhetens helt dominerande krav på byggmateriel är tillgänglighet, dvs. öppettider och avstånd.
- Svenska trävaror ses generellt som mycket miljövänliga.

20.4.3 ArtDatabanken och CBM om certifiering av skogsbruk

ArtDatabanken och CBM har till Skogsutredningen framfört följande synpunkter på certifiering av skogsbruk:

- FSC (utomstående oberoende granskning) och PEFC (självkontroll) är två olika typer av certifieringssystem.
- Ska skogscertifieringen få verklig betydelse för målen för biologisk mångfald måste nivån på kraven kunna justeras efter hand, på liknande sätt som miljömärkning av t.ex. tvättmedel.
- Det måste bli tydligare vad som är underkänt.

Statens offentliga utredningar 2006

Kronologisk förteckning

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna ... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.
41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: ”Det ser lite olika ut ...” En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.

47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetslivets (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.
65. Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor. S.
66. Hästtävlingar – på lika villkor. Jo.
67. Fritid till sjöss och i hamn. Förslag till finansiering av service till sjöfolk. N.
68. Klenoder i tiden. En utredning om samlingar kring scen och musik. U.
69. Uppföljning av kostnadsutjämningen för kommunernas LSS-verksamhet. Fi.
70. Oinskränkt produktskydd för patent på genteknikområdet. Ju.
71. Stöd till hälsobefrämjande tandvård del 2. S.
72. Öppna möjligheter med alkohol. N.
73. Den segregerande integrationen. Om social sammanhållning och dess hinder. Ju.
74. En ny lag om värdepappersmarknaden. Supplement. Fi.
75. Jämställdhet i förskolan – om betydelsen av jämställdhet och genus i förskolans pedagogiska arbete. U.
76. Otillbörliga affärsmetoder. Jo.
77. Ungdomar, stress och psykisk ohälsa. Analyser och förslag till åtgärder. U.
78. Hälsa, vård och strukturell diskriminering. Ju.
79. Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning. Ju.
80. Patent och innovationer för tillväxt och välfärd. N.
81. Mervärdesskrog.
 - Del 1. Förslag och ställningstaganden.
 - Del 2. Utredningens underlag A.
 - Del 3. Utredningens underlag B, bilagor.
 N.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
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]

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 Ansvar 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 en myndigheten 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.

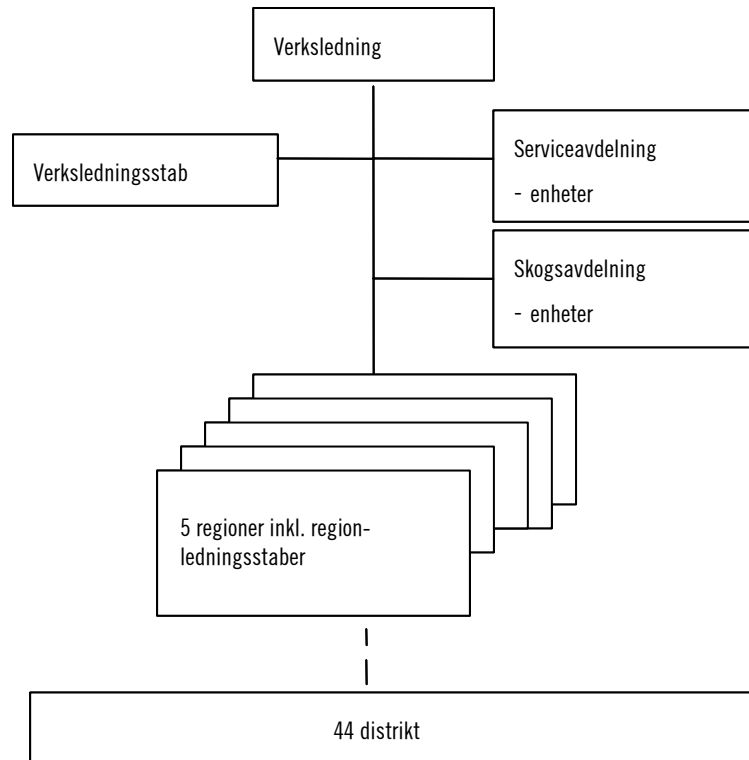
Den regionala strukturen har förändrats, lednings- och uppföljningsfunktionerna har förstärkts och de skogliga och administrativa stödfunktionerna har samlats i två nationellt sammanhållna

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 stödstaberna 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 ”måttstock” 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:

- ”Måttstocken” 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 skogspolitiken. 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 skogspolitiken* 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. Miljö kvalitetsmålet Levande skogar med tillhörande delmål har till viss del arbetats in i nu gällande sektorsmål. En regionalisering av såväl sektorsmålen som miljö kvalitetsmålet Levande skogar pågår.

Sammantaget finns således en äldre uppsättning sektorsmål som det i viss utsträckning har gjorts utvärderingar mot samt miljö kvalitetsmålet 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 miljö kvalitetsmålet Levande skogar. Fortlöpande 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 grundytbevåg 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, sälj 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 skogligen 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 bemyndigande 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 karts-kiss 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 hänsyns-paragraph (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 skogsvårds-lagstiftningen 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 hänsynsparagraphen (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 skogsvårds-lagstiftningen är otillräcklig.

När det gäller övriga kulturmiljöer så ska dessa visas hänsyn vid skötseln av skogen. En förhållandevis omfattande uppräknin-g 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 skogsskyddsbetingade 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 företagens arbete med den egna skogbruksplanen upplevs kravet inte som särskilt betungande. Enligt Nutek har flera företag uppgett 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 miljö kvalitetsnorm 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 överflödigt. 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 virkesmätningslagen. 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 tillsynsarbetet 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

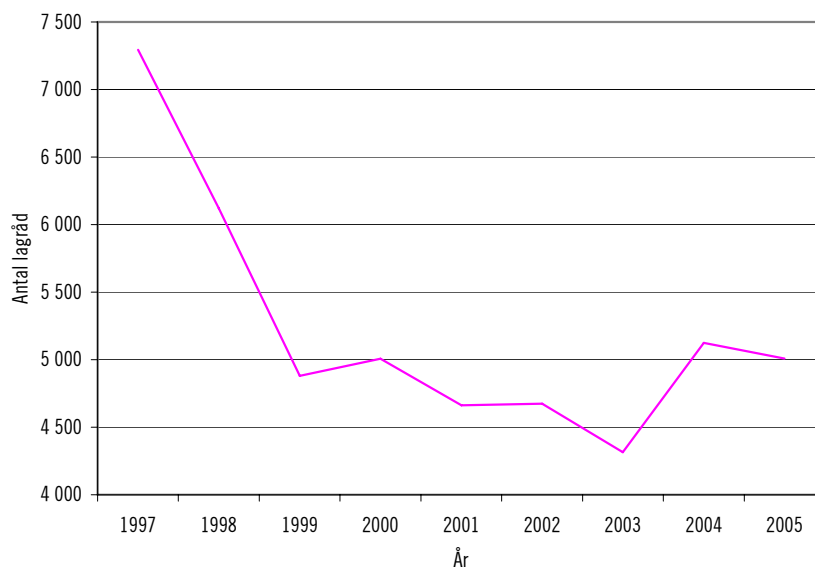
I Skogsstyrelsens tillsynspolicy slås det fast att lagråd enligt SVL normalt ska användas när avvikelser av betydelse från lagens krav har uppmärksamats. Vidare framgår det att lagråd ska användas

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.

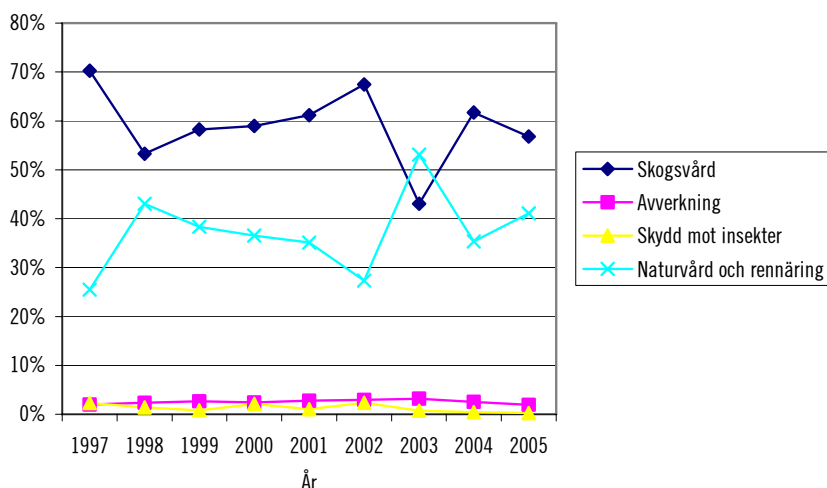
Av digrammet kan man utläsa att det totala antalet lagråd nästan halverades under perioden 1997 till 2003. Vad som inte framgår av figuren är emellertid att antalet lagråd årligen var över 30 000 i mitten av 1980-talet. Den nedgång som framgår av figuren är bara slutet på lång en nedåtgående trend, som 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 skydds-zoner, 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 skydds-zoner (15 %) respektive övrigt (5 %). Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten anger följande fördelning: hänsynskrävande biotoper och kulturmiljöer 35 %, trädhänsyn 35 %, skydds-zoner 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

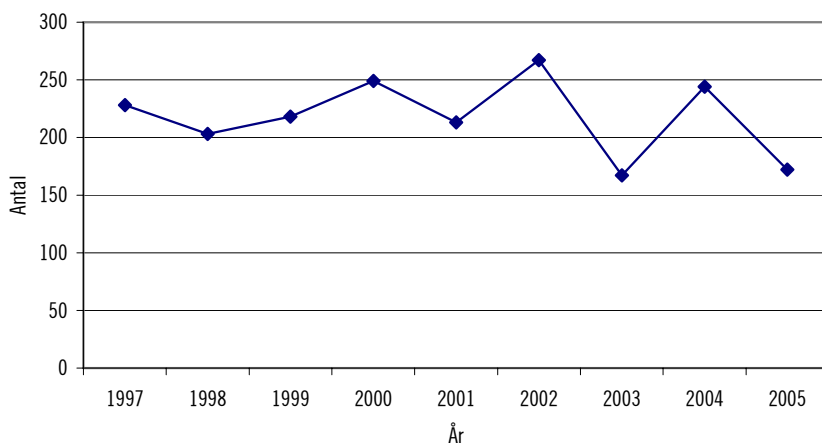
¹¹ Här bör dock erinras om att råd kan ”bakas in” i de tillstånd för avverkning som erfordras i stora områden i Norrbotten. Det vanliga är då att myndigheten skriver att ”hänsyn bör tas enligt ansökan”.

¹² Motivet brådskande fall används vanligen inför avverkningar 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.

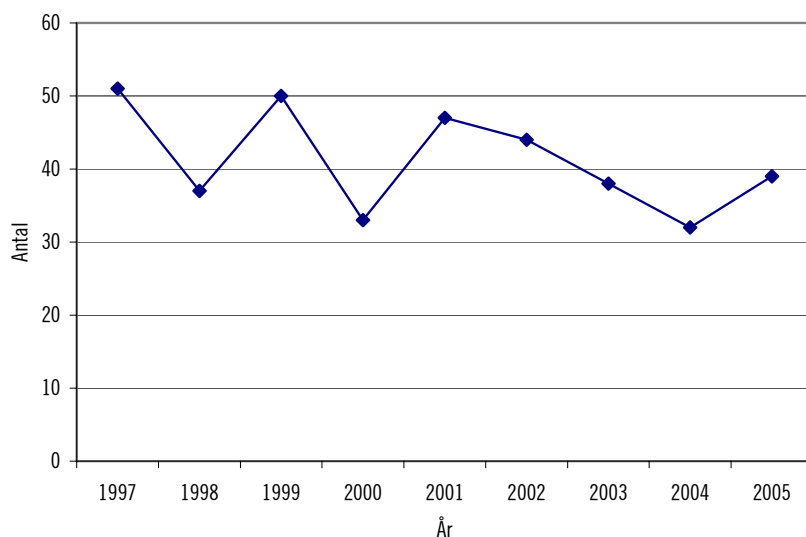
¹⁴ Prop. 1992/93:226.

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

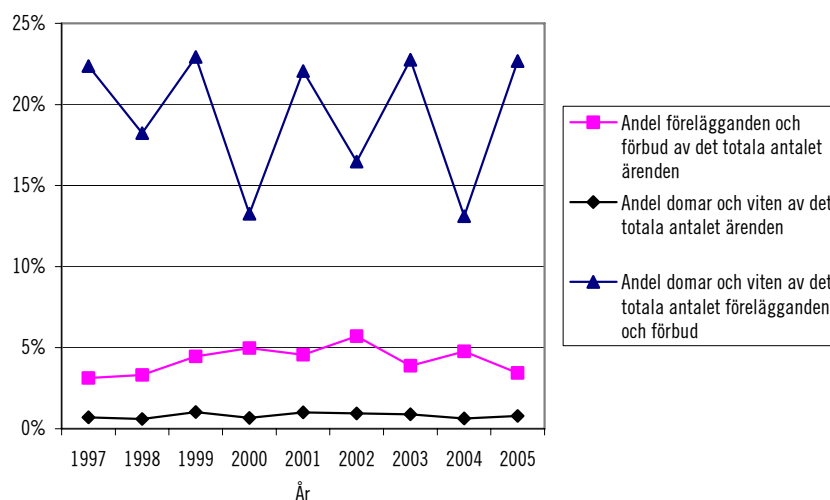


Källa: Skogsstyrelsen.

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 avverkningstillstånd. 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 helhetsbilden.

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 höjdregrn 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 missstolkningar.

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.

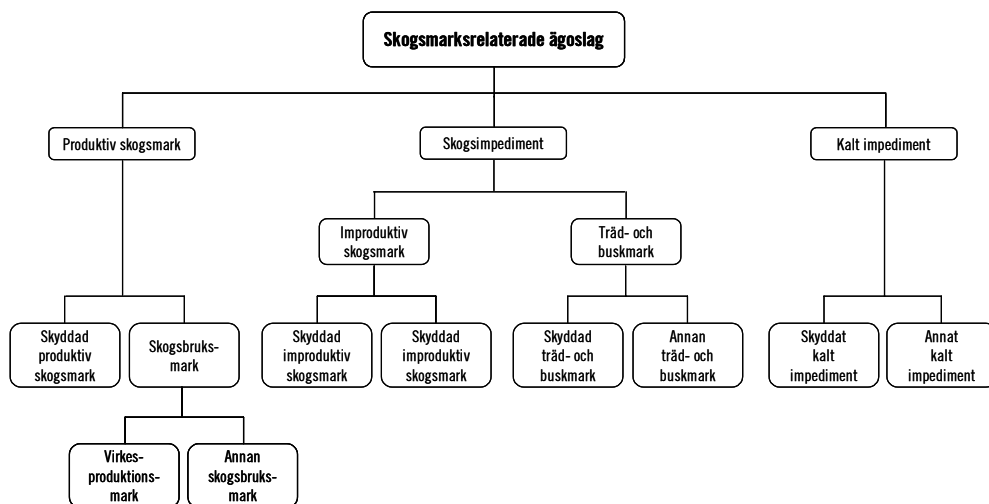
Enligt Skogsstyrelsens utredare har det varit särskilt viktigt att kunna skilja mellan mark som omfattas respektive inte omfattas av skydd. Indelningen ger också möjlighet att skilja ut mark som skogsägaren valt att huvudsakligen inte utnyttja för virkesproduktion.

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 ifrågavarande 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 hänsynsytorerna 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).

Sammanlagningar

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) lagstadgade 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 individuell

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 skogspolitikens 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 skogs politikens 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 skogs politikens 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 miljökvalitetsmålen.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 miljökvalitetsmålet om biologisk mångfald; Ett rikt växt- och djurliv. Regeringen framhöll också att Skogsstyrelsen är miljömålsansvarig myndighet för miljökvalitetsmålet Levande skogar men att sektorns miljöpåverkan sträcker sig utanför det område Levande skogar omfattar. Då det särskilda sektorsansvaret innebär ett ansvar för samtliga relevanta miljökvalitetsmål 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 familjeskogsbruket. 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 föryngringsavverkning. 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 uppmärksamrats 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 Artdatabanken 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 miljö tillstånd 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 subsidiaritetsänkandet 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 EUs 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 arbetstillfällena 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 skogspolitik 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 socioekonomiska 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. Rödlistan 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 kulturmiljö värden 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 miljö området 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 miljö lagstiftning. Åtgärdena bör vara selektiva och omfatta aktiva hävdinsatser för att förstärka den biologiska mångfalden och skydd av skogens kulturmiljöer. Åtgärdena 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 miljö åtgärder 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 policies. 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

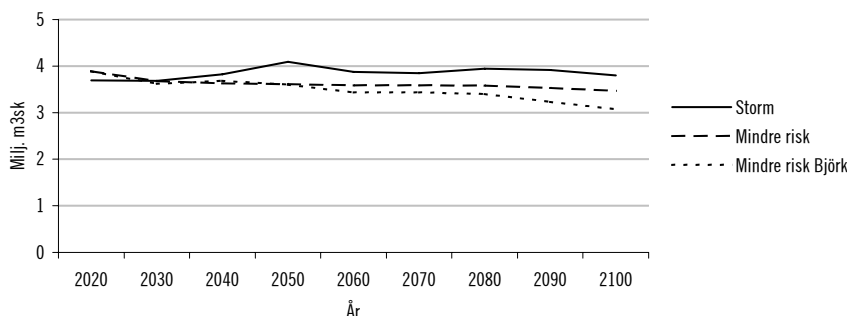
Beskrivande variabel	SKA 03	Storm	Mindre risk	Mindre risk Björk
Röjd areal per år. Genomsnitt för perioden 2015–2104. 100-tal hektar	47	52	63	63
Areal gallring per år. Genomsnitt för perioden 2015–2104. 100-tal hektar	185	185	159	156
Areal föryngringsavverkning per år. Genomsnitt för perioden 2015–2104. 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. Krishante-ringssystemet 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 svårförnygrad 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 informationsatsning 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.
- Produktivitetens utvecklingen 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. Skogsindustrieföretagen 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 skogsindustrieföretag 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 prisenivå) 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 sia 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:

- Produktivetsförbättringarna 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 produktivitetensutvecklingen 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 produktivitetens utvecklingen.

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, klens 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 svenskt 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:

– Skogsbränsetillgångar är inte ekonomiskt tillgängliga. Som nämnts ovan finns det betydande fibervolymer i form av GROT och andra skogsbränlesortiment 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 klena 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 skogspolitiken att påverka.

Kedjan skog-industri kan huvudsakligen delas in i två bitar, var och en med sina produktivetsutmaningar (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

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 produktivitetförbättringar 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

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 skogsolitik 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 priset 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 priset 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

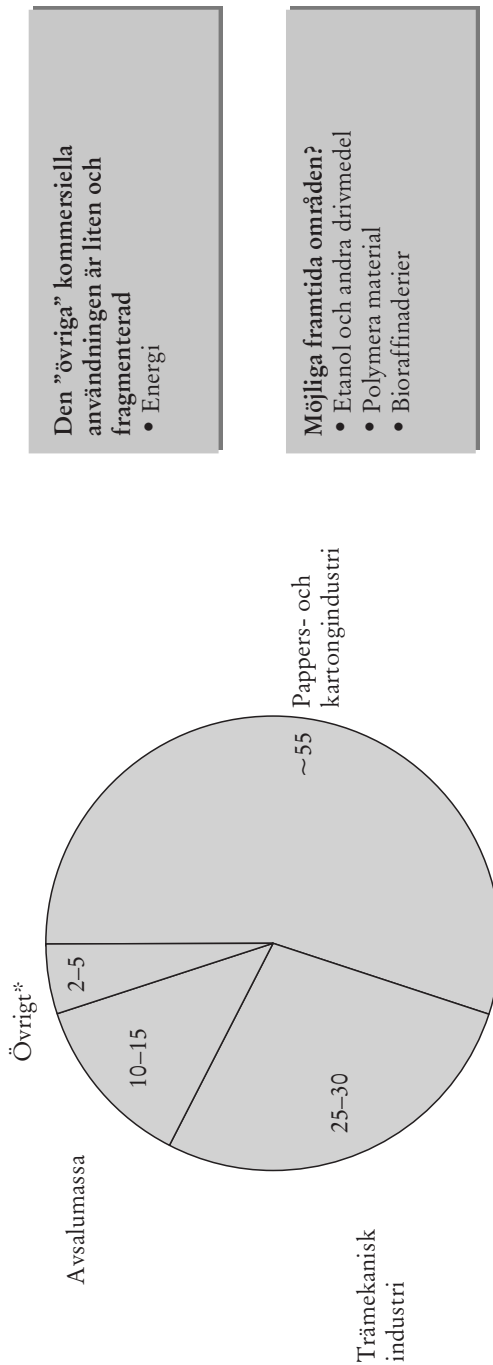
En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

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



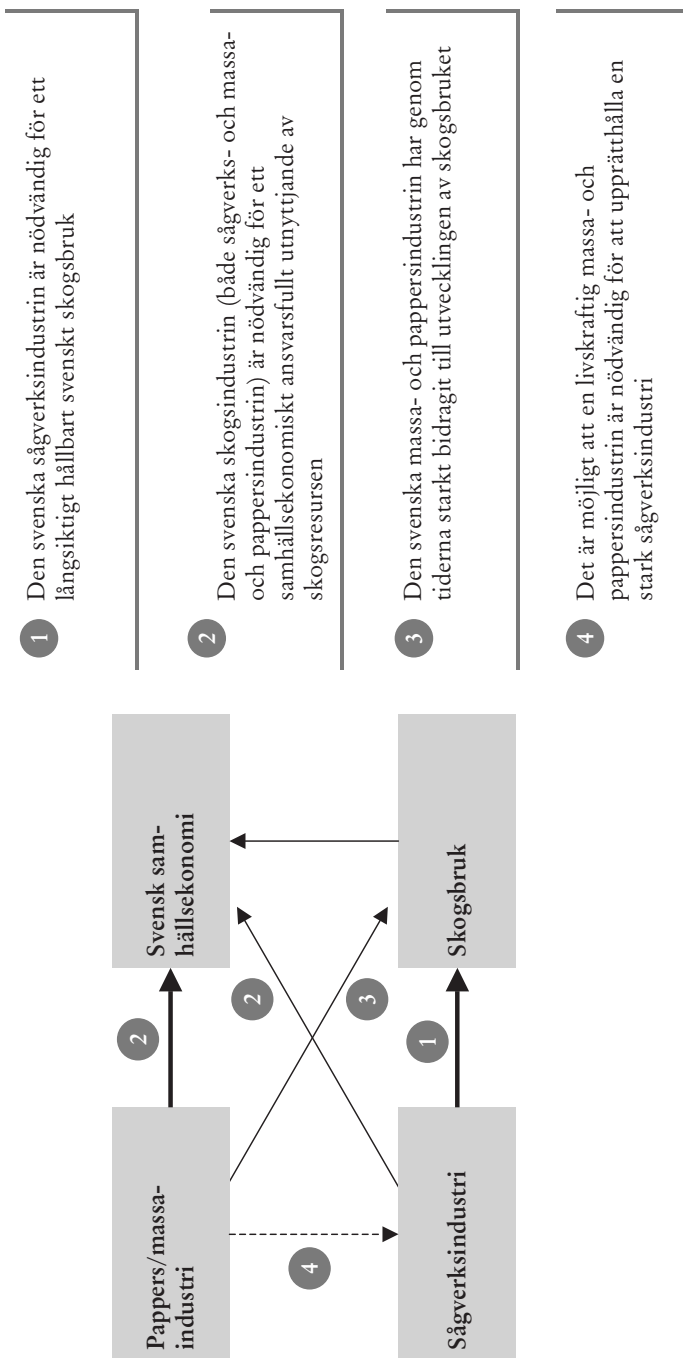
Not 1: Detta medräknar inte biprodukter från massa, papper och trämekaniska produkter

Not 2: Ej medräknat turism och annat som inte är alternativa utan komplementära användningsområden

* Primära skogsbränslen = 18,3 TWh à 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

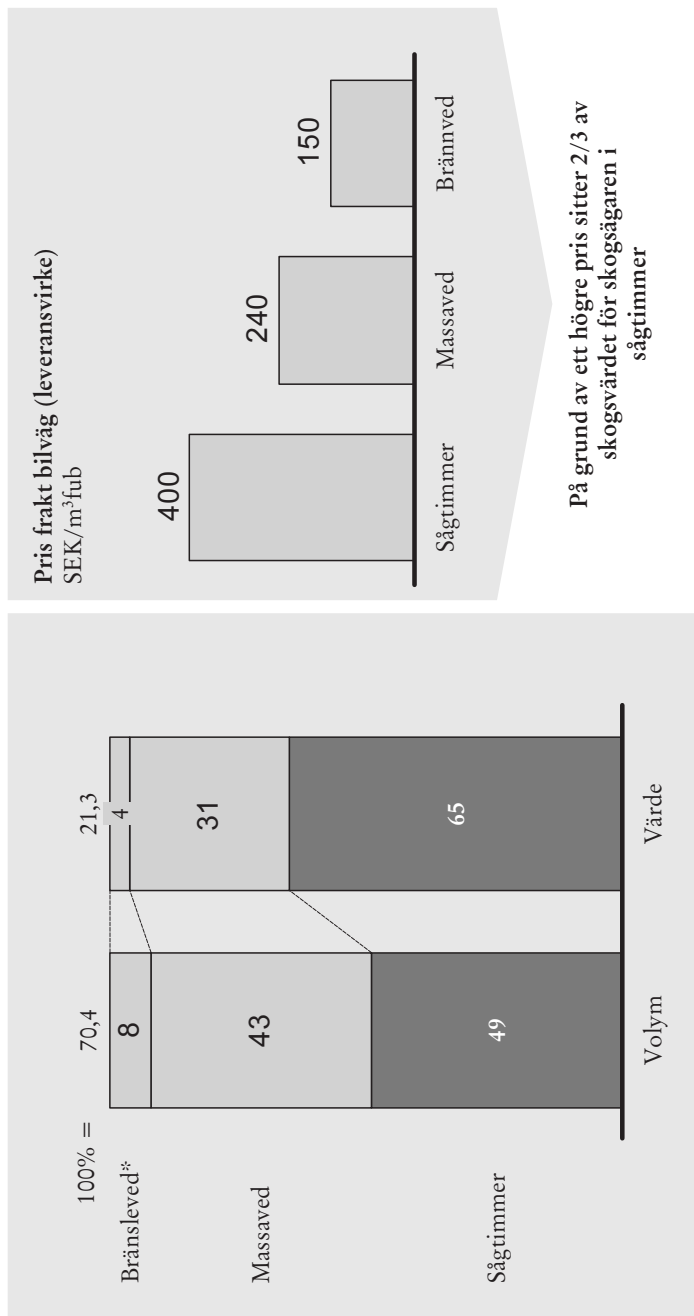
Ur samhällsekonomiskt perspektiv är massa-, pappers- och sågverks- industrin nödvändiga delar av en ekonomiskt hållbar svensk skogsnäring



Not: Alla påverkansled 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






* Baserat på genomsnittspriset för leveransvirke vid bilväg, sågtimmer = SEK 400/m³ fub; massaved = SEK 240/m³ fub och bränsleved = SEK 150/m³ fub

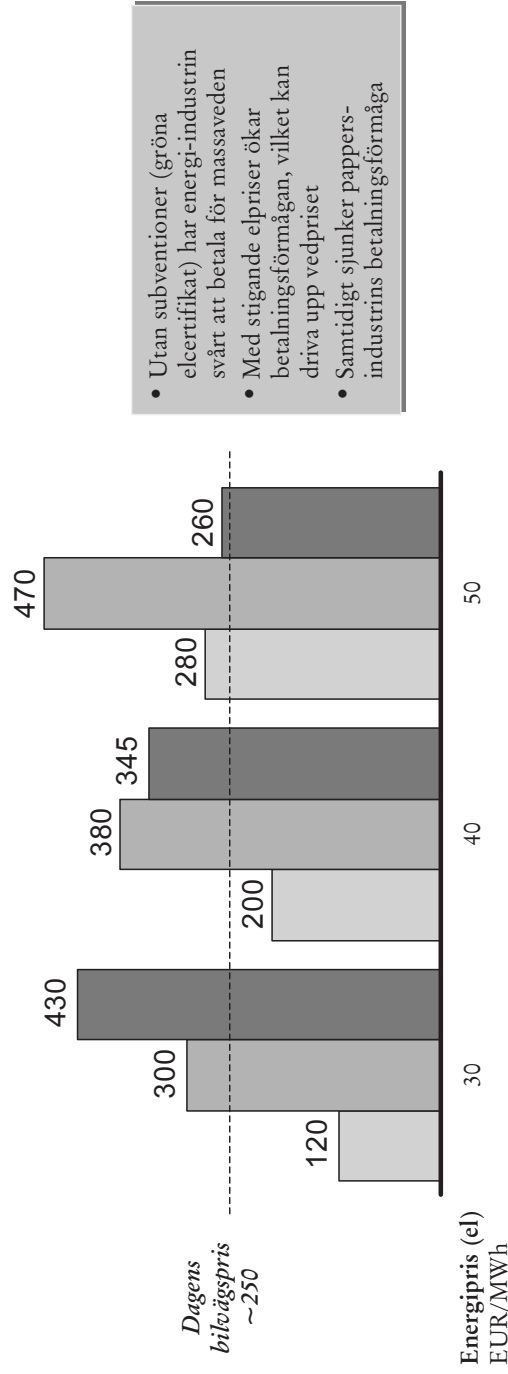
Källa: Skogsstyrelsen; Virkesmätningssamrådet; McKinsey-analys

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)



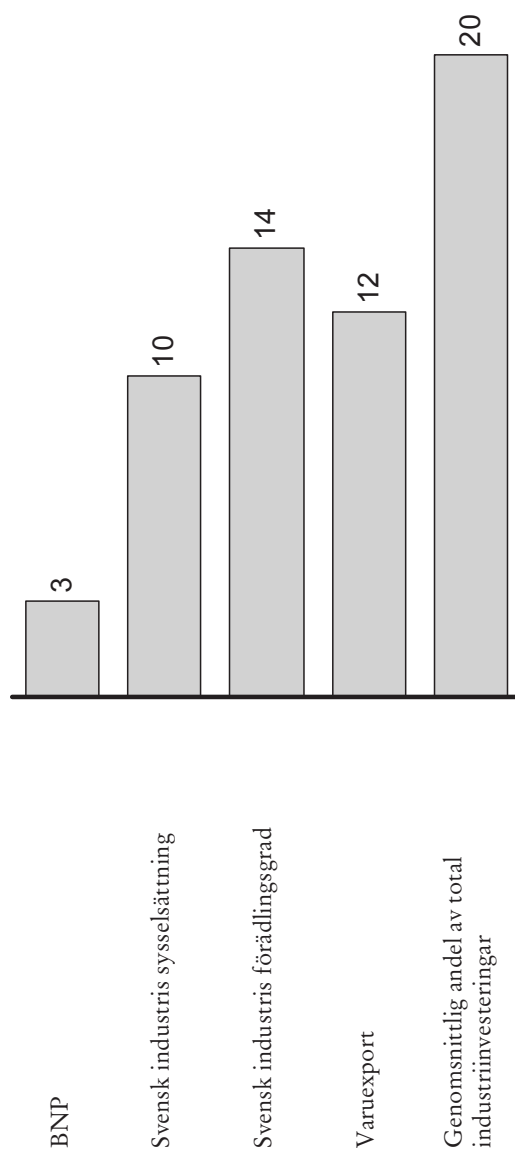
* Kraftvärmeverk

** Inklusive kapitalkostnader

Källa: Statens Energimyndighet; Skogsstatistisk Årsbok 2005; Institut für Energetik und Umwelt; McKinseys analys

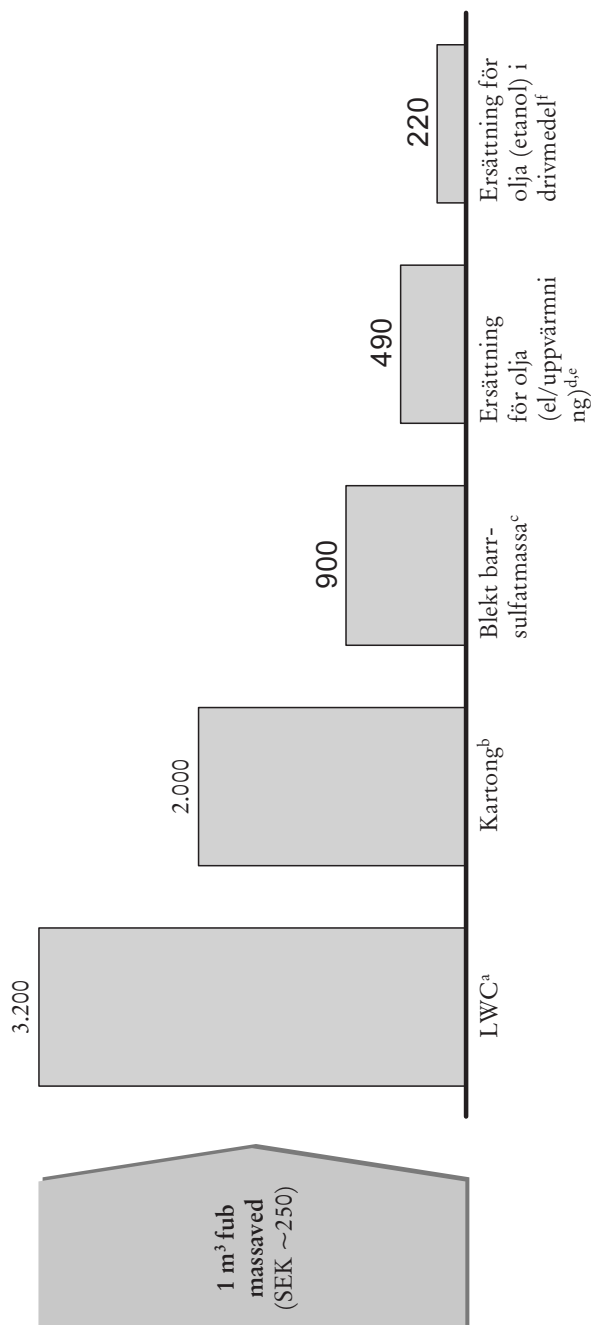
För svensk ekonomi är skogsindustrin av central betydelse

Skogsnäringens andel av: Procent



Pappers- och massaindustrins produkter tycks också ha störst påverkan på Sveriges intäkt- och utgiftsströmmar

Slutvärde av 1 m³ fub massaved; SEK (exklusive kapitalkostnader)



a Antag 10% betrykning, 5 m³ ved/ton, växelkurs SEK 9/EUR

b Antag 37% betrykning + fyllmedel, 2,5 m³ ved/ton TMP

c Räknat på 5 m³ ved/ton massa, växelkurs SEK 9/EUR

d Antag massaved värmeinhåll på 4,5 MW/h/ton torrvtikt och 2 m³/ton torrvtikt, olja värmeinhåll på 11,2 MW/h/ton

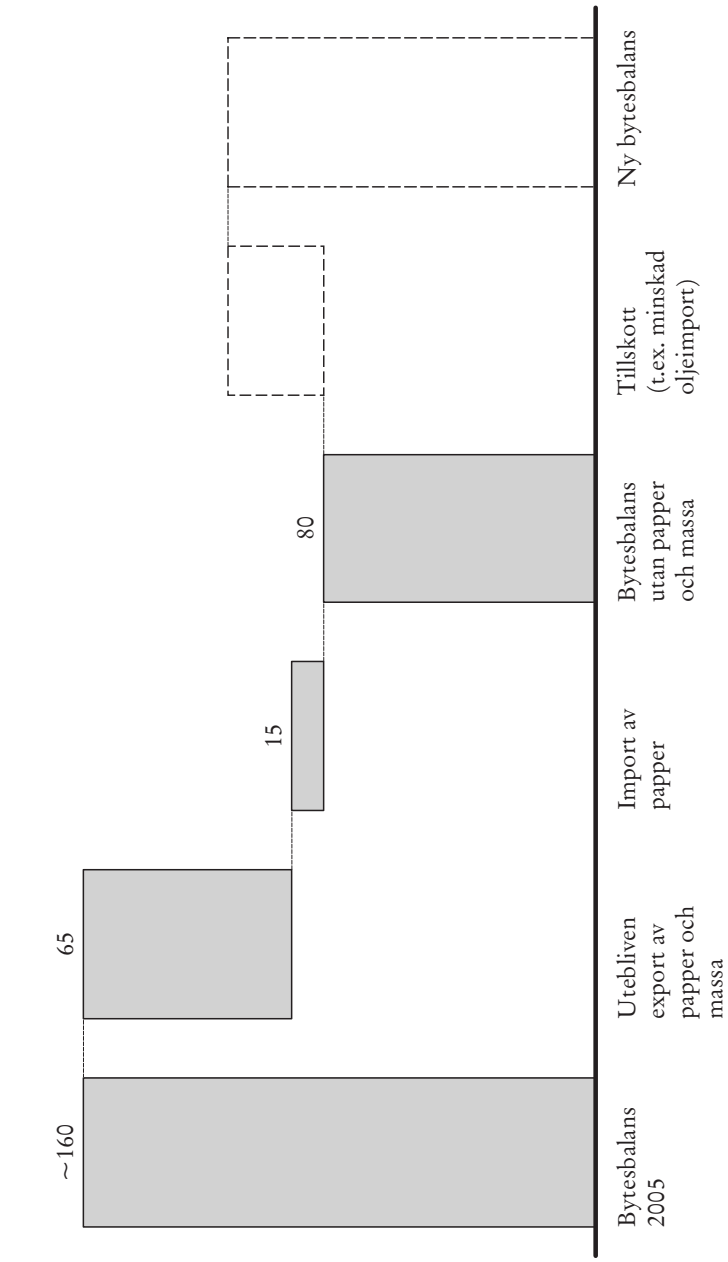
e Antag verkningsgrad på 40% för massaved, 42% för olja

f Antag utbyte 110 liter/m³ fub, SEK 2/liter (produktionskostnad för bensin/diesel)

Källa: Platts; RISI; Wood Markets Monthly; Energimyndigheten; McKinseys analys

Utan massa- och pappersindustrin kan bytesbalansen minska med upp till 50 %

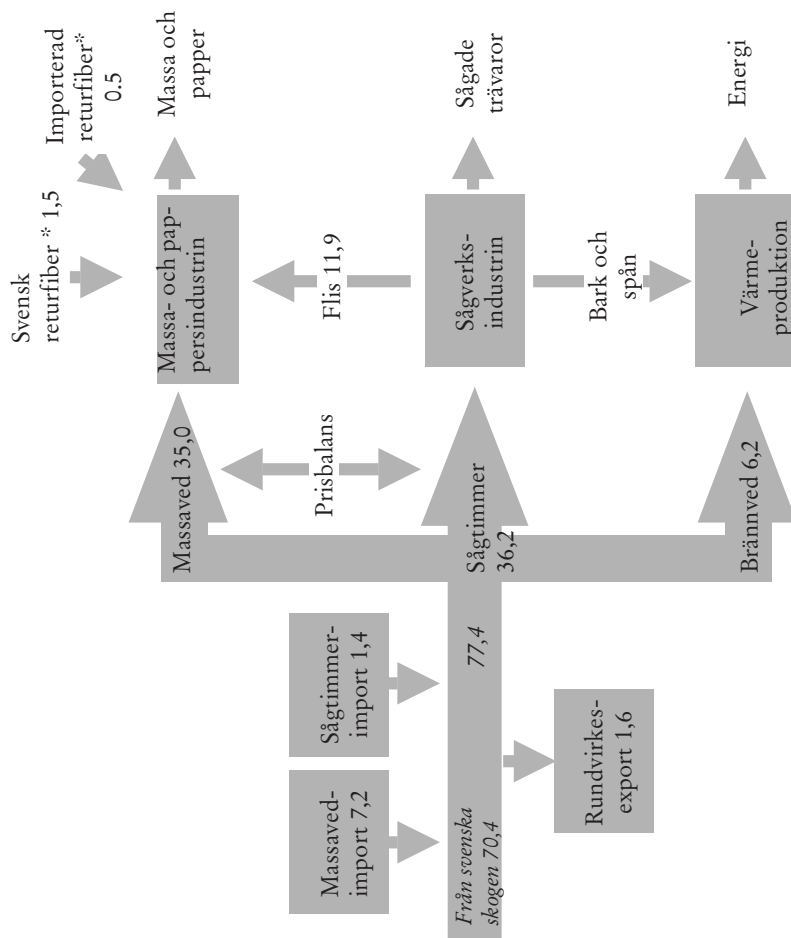
Effekter på Sveriges bytesbalans; SEK miljarder



Källa: Svenska Petroleuminstitutet; Statens Energimyndighet; Skogsstatistik årsbok; Konjunkturinstitutet; McKinseys analys

Sågverks- och pappersindustrin är starkt sammanlänkade

Svenska skogsindustrins fiberförsörjning 2004; Miljoner m³ fub

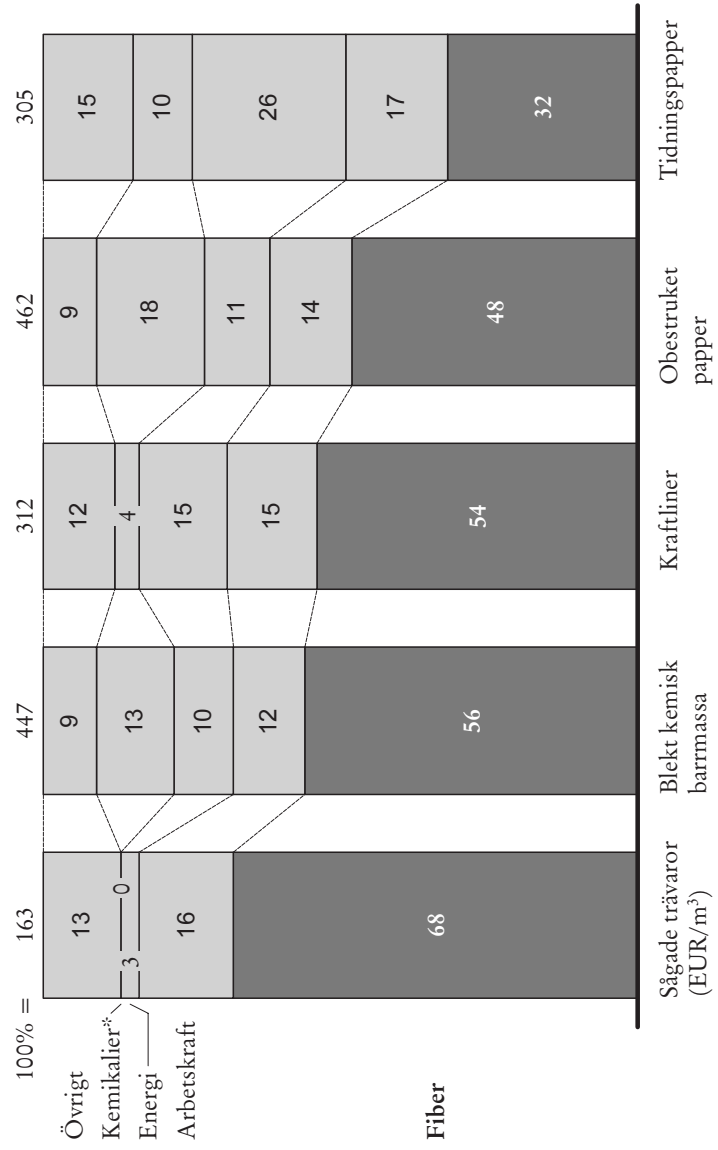


* Miljoner ton

Källa: Virkesmätningrådet; Skogsindustrierna

Samtidigt är industrin beroende av skogen – låga fiberkostnader är ett måste för konkurrenskraften

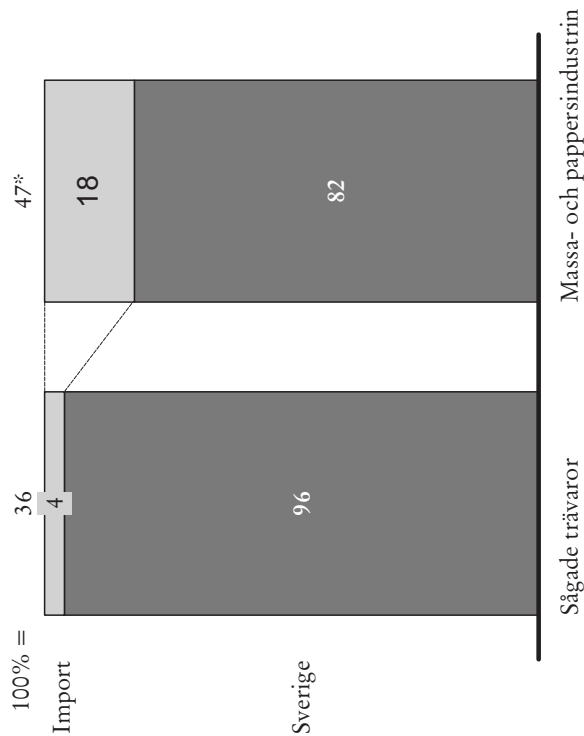
Typiskt svenska produktionskostnader för skogsindustriprodukter; EUR/ton (EUR/m³); 4 kv. 2005



* Inklusivt fyllmedel
 Källa: RISI Benchmarking; Näringsdepartementet; McKinseys analys

Det mesta av svensk skogsindustris fiberråvaran kommer från svenska skogar – industrin är därför beroende av ett livskraftigt svenskt skogsbruk

Svensk skogsindustris geografiska råvarukällor; 2004; Miljoner m³ fub



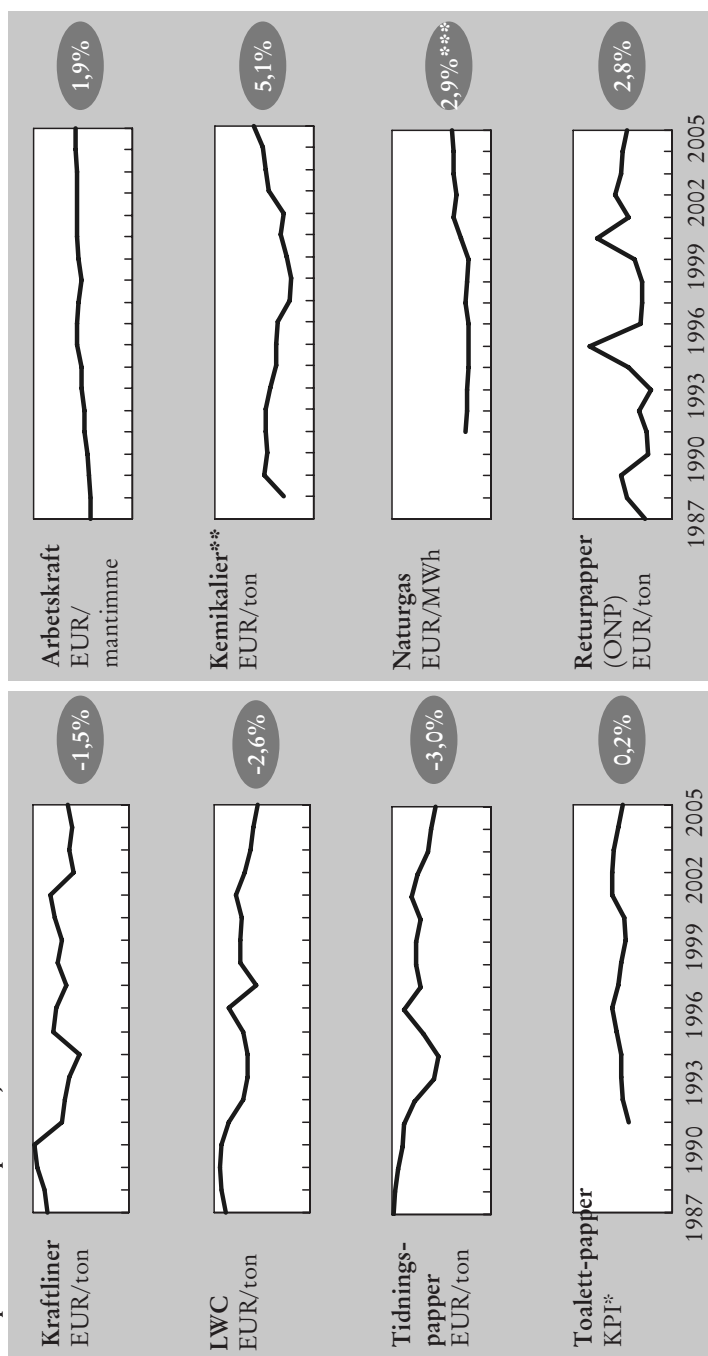
* Inkluderar flis
Källa: Virkesmättningsrådet

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

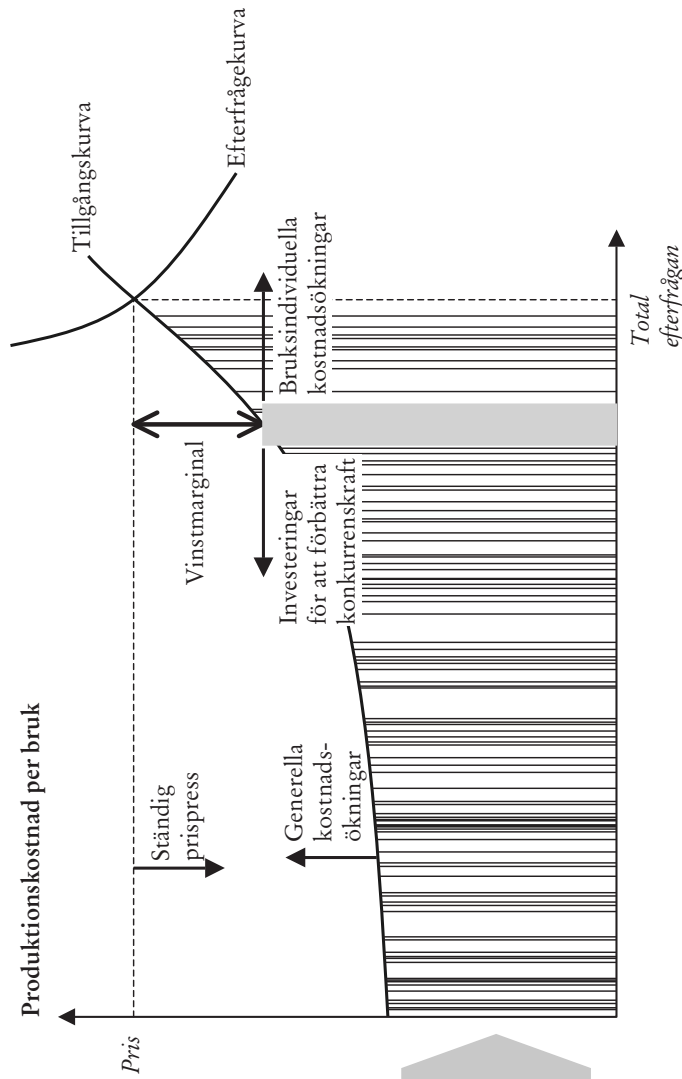
*** CAGR 1991–2005

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

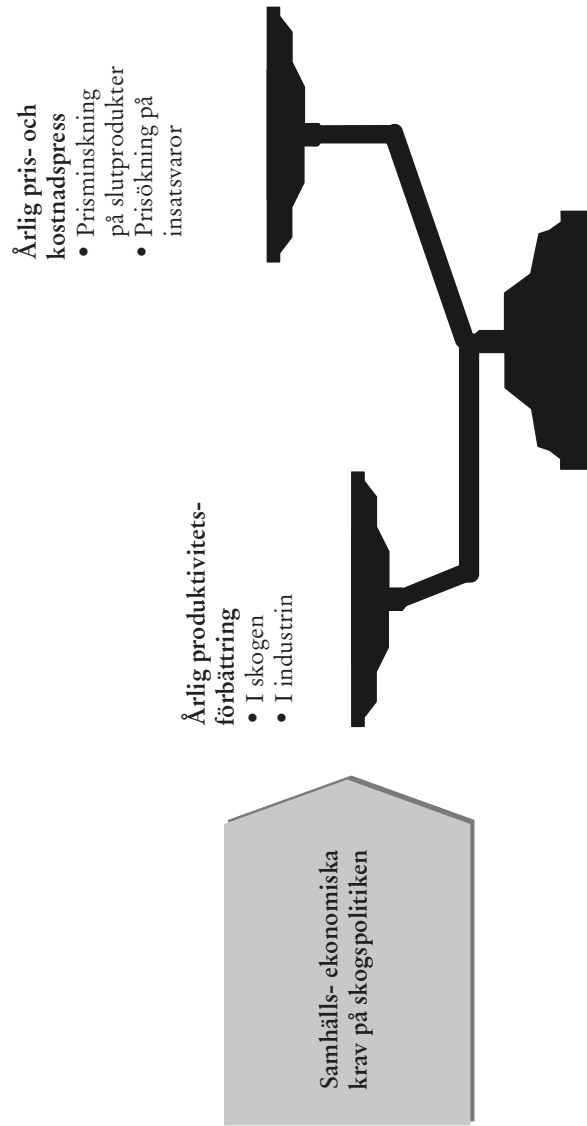


Ny billig kapacitet med låga kostnader pressar gamla bruk längre ut på kostnadskurvan

Källa: McKinsey

Skogspolitiken kan därför bäst värna industrins konkurrenskraft genom att se till att produktivtetsutvecklingen är större än pris- och kostnadspressen

310



Källa: McKinsey

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

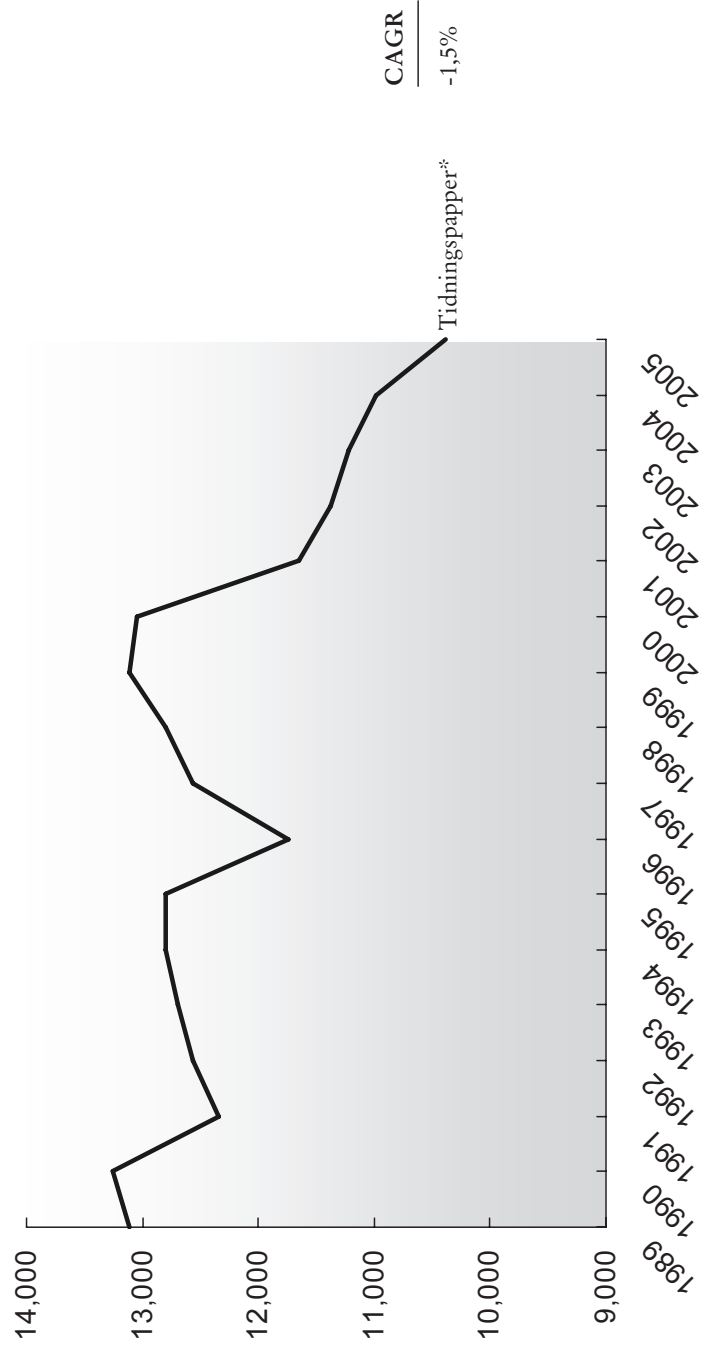
I Quebec minskar fiberutbudet med 20% de närmaste fem åren till följd av eftersatt skogsvård. Detta kommer kortsiktigt att leda till ännu högre priser

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

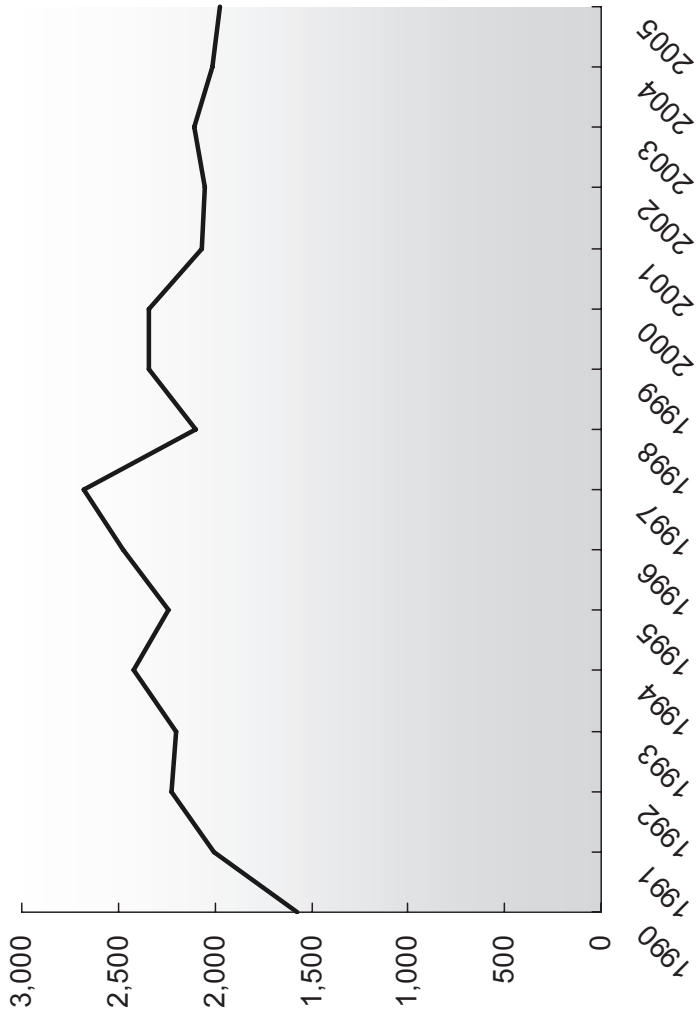
Nordamerikansk efterfrågan på tidningspapper 1988-2004; 1.000 ton



* 38% av Kanadas produktionskapacitet
Källa: RISI; McKinseys analys

Samtidigt har exportmöjligheterna utanför Nordamerika minskat på grund av ökad lokal kapacitet i exportmarknaderna

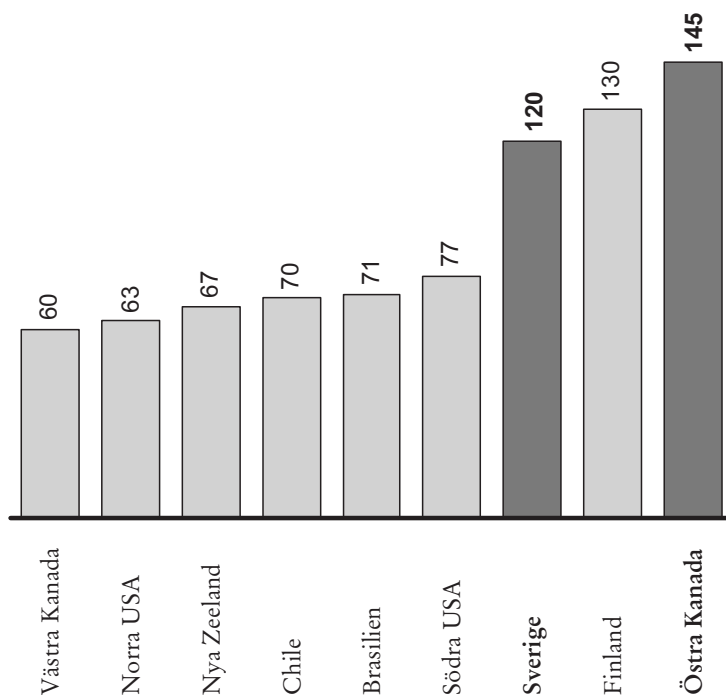
Export* av tidningspapper från Kanada; 1.000 ton



* Utanför Nordamerika
Källa: RISI; McKinseys analys

Vedkostnaden i östra Kanada är bland de högsta i världen

Genomsnittspris levererad barrmassaved; USD/ton; 3 kv. 2005

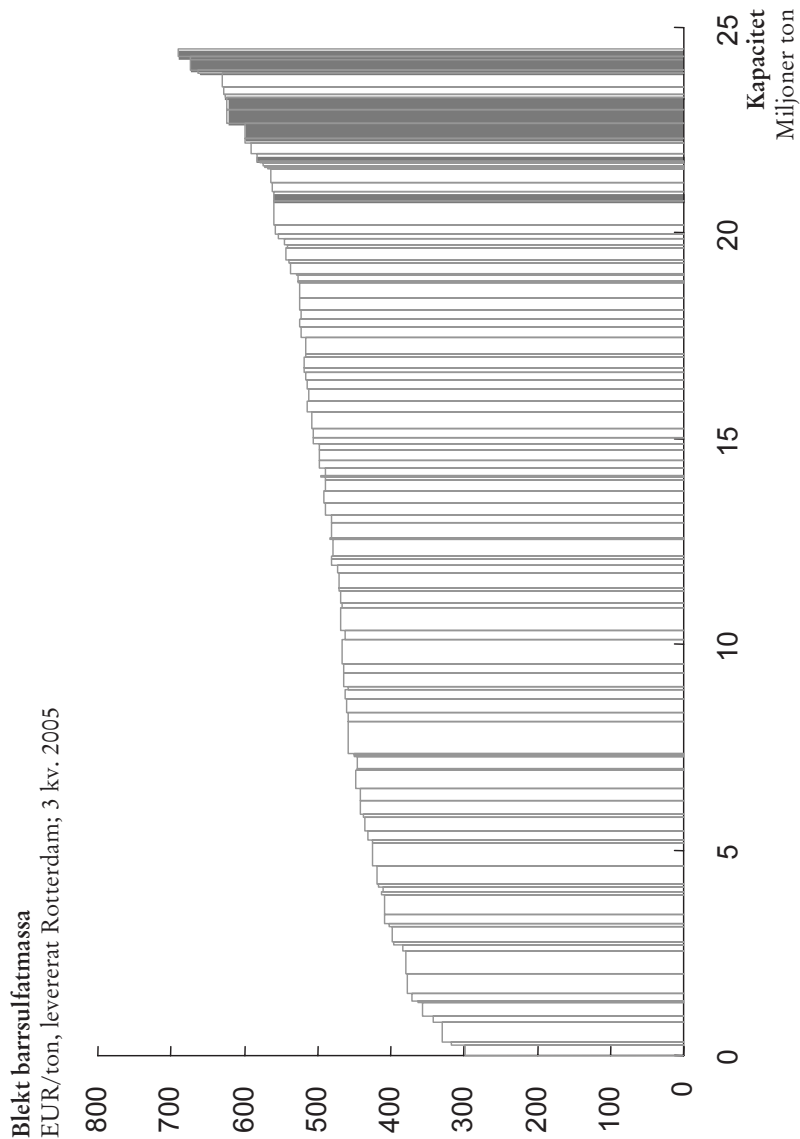


- Avverkningskostnaden 50% högre i Ontario och Quebec än i British Columbia
- Transport- och vägkostnader i Ontario är 45% högre än i Quebec, 80% högre än i British Columbia och 120% högre än i prärieprovinserna
- Quebec sänker avverkningarna med 20% de närmaste fem åren till följd av eftersatt skogsvård. 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

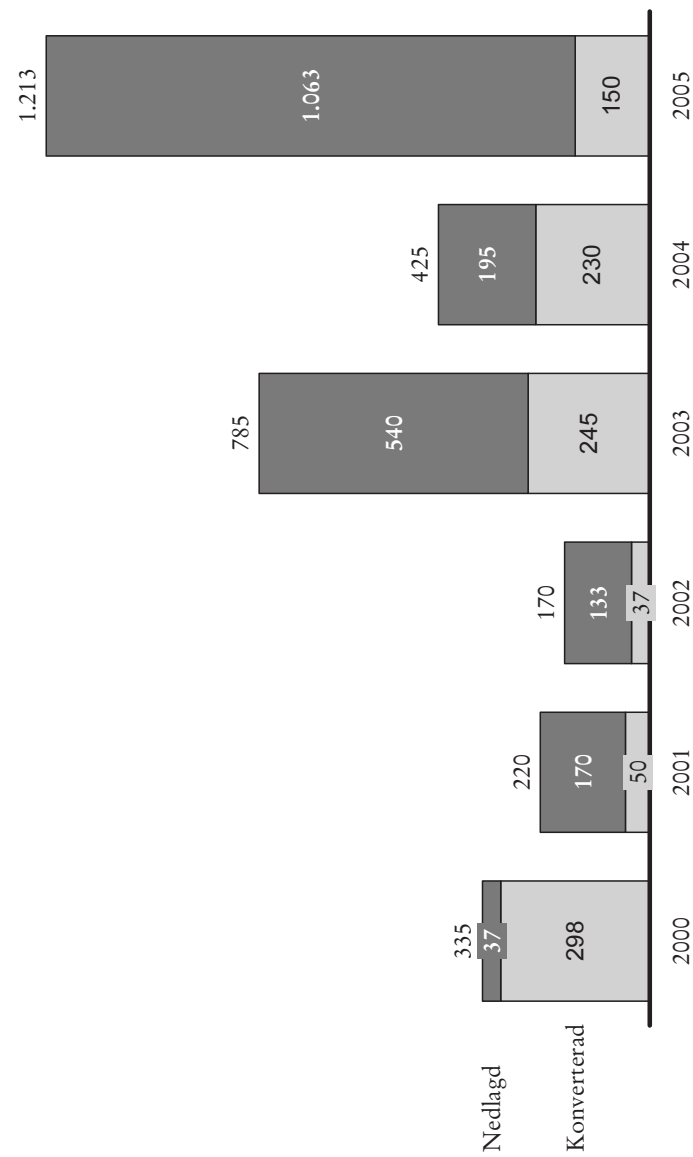
■ Östra Kanadas bruk



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 att motverka den sammantagna effekten av prisfall 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. Insats-råvarornas 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 realt 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

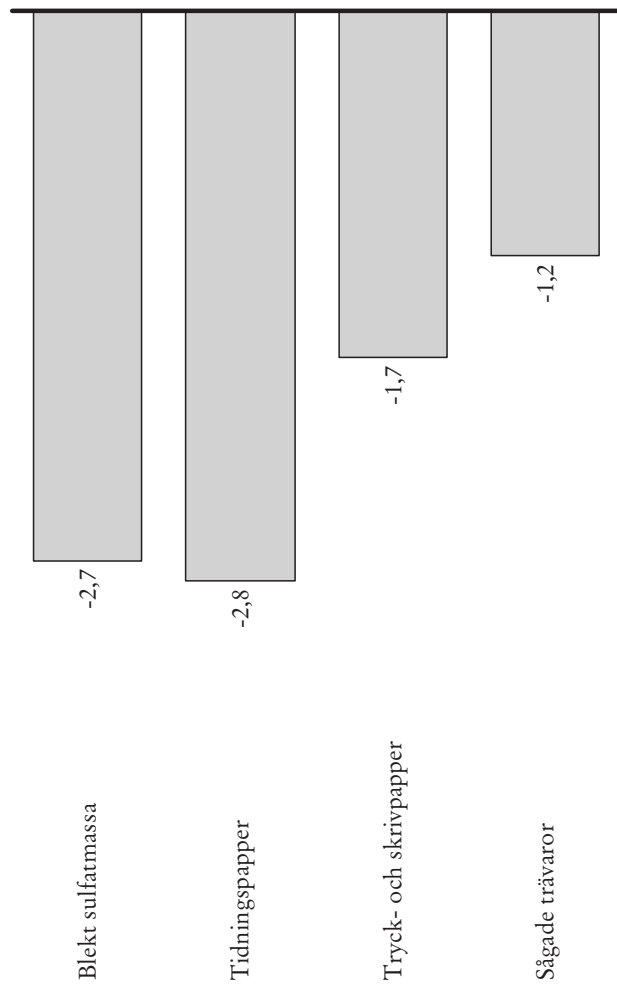
En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

Samtidigt finns indikationer på att industrins situation i Sverige 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 helhetsyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Den svenska industrins produkter är utsatta för ett ständigt pristryck

Realpristveckling* för perioden 1990–2004; Årlig förändring; Procent

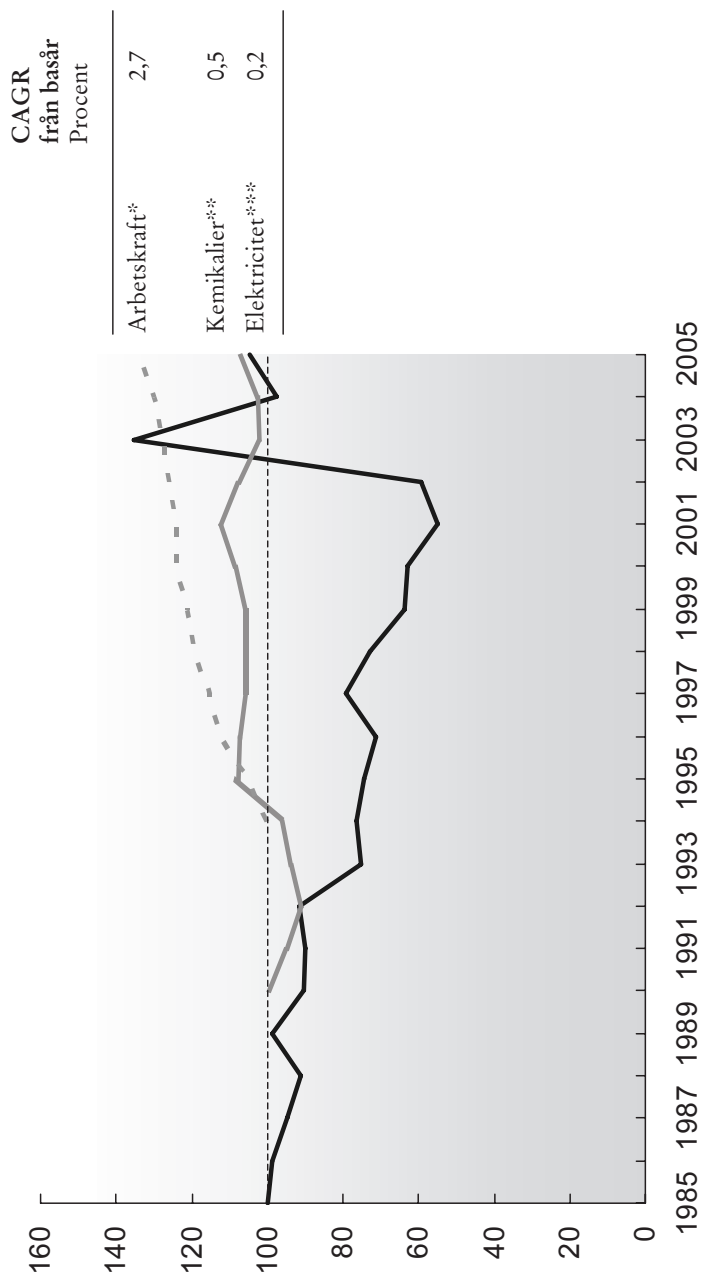


* Inflationjusterade priser i SEK, exportpriser för massa/papper och sågad trävara
Källa: Skogsstyrelsen; SCB

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)

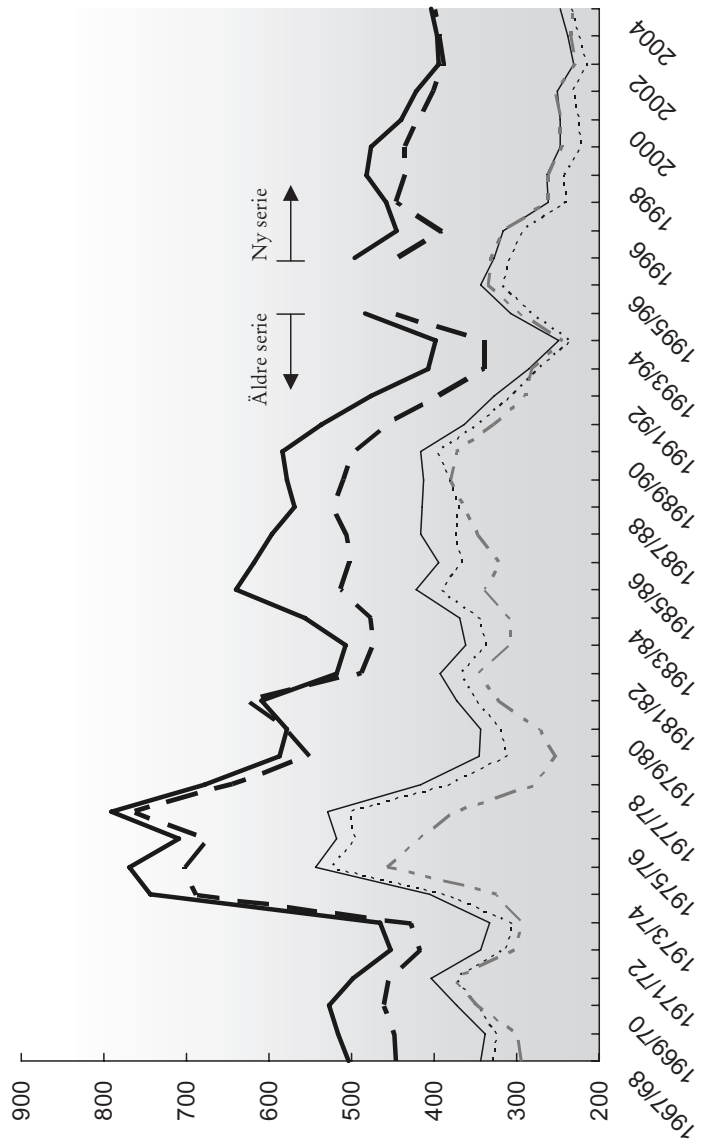
*** Elpris till industrin (Energimyndigheten). Värde för 2005 är en uppskattning baserad på Nordpools prisutveckling

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)

- Grantimmer
- - - Talltimmer
- Granmassaved
- · - · Barrmassaved
- · · · Björkmassaved

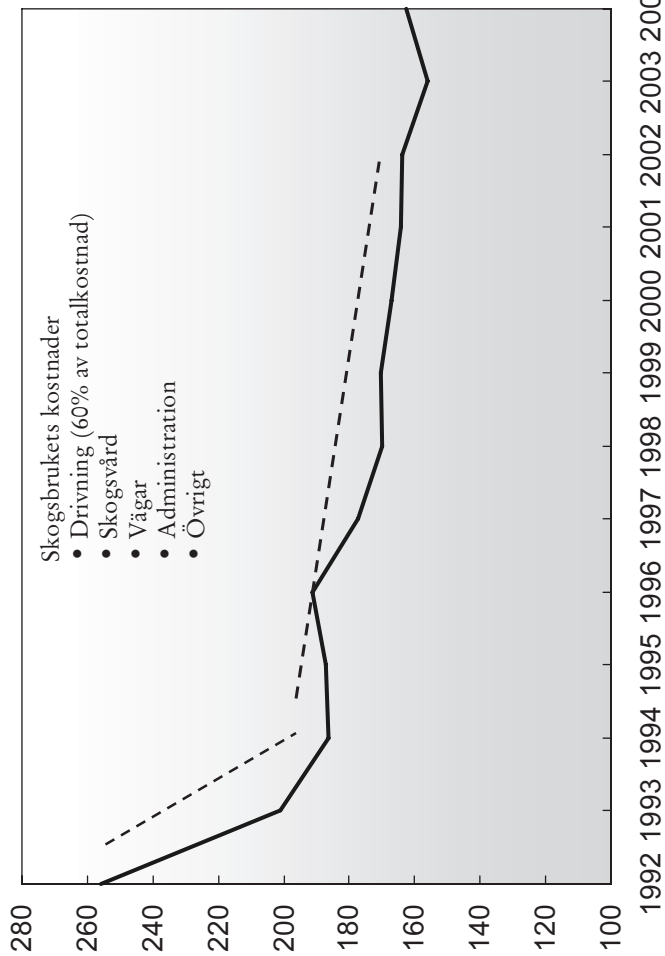


Källa: Skogsstyrelsen

Pristrenden på virke har delvis möjliggjorts av att skogsbrukskostnaderna har minskat med 20% (realt) mellan 1993 och 2004

Svenska storskogsbrukets skogsbrukskostnader

Realpriser, basår 2004; SEK/m³ fpb



- Skogsbrukets kostnader
- Drivning (60% av totalkostnad)
 - Skogsvård
 - Vägar
 - Administration
 - Övrigt

- Viktigaste kostnadsposten drivning har minskat kraftigt
- Engreppsskördarens introduktion
 - Systemet har mognat
 - Pålitligare maskiner
 - Högre prestanda hos maskiner

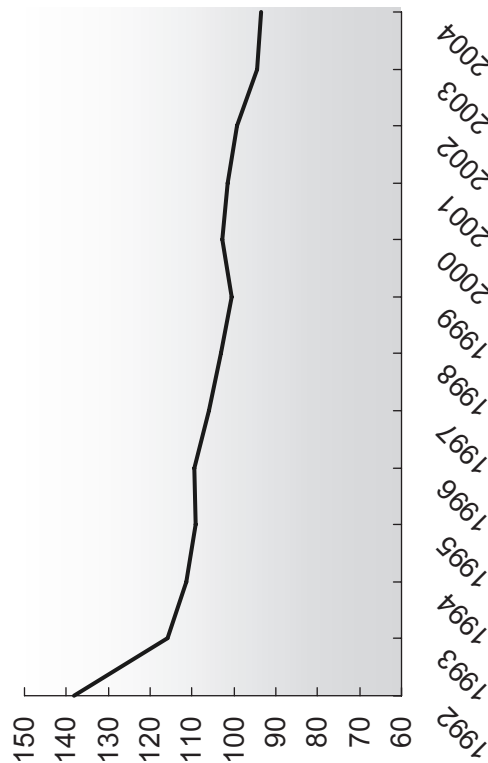
Källa: Skogforsk

Drivningsproduktiviteten har ökat kraftigt, speciellt under 1990-talet

Några nyckeltal för en maskingrupp med engreppskördare och skotare i slutavverkning

Svenska storskogsbrukets drivningskostnader
Reala priser, basår 2004; SEK/m³ fub

Nyckeltal	1995	2005
TU* (%)		
• Engreppsskördare	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



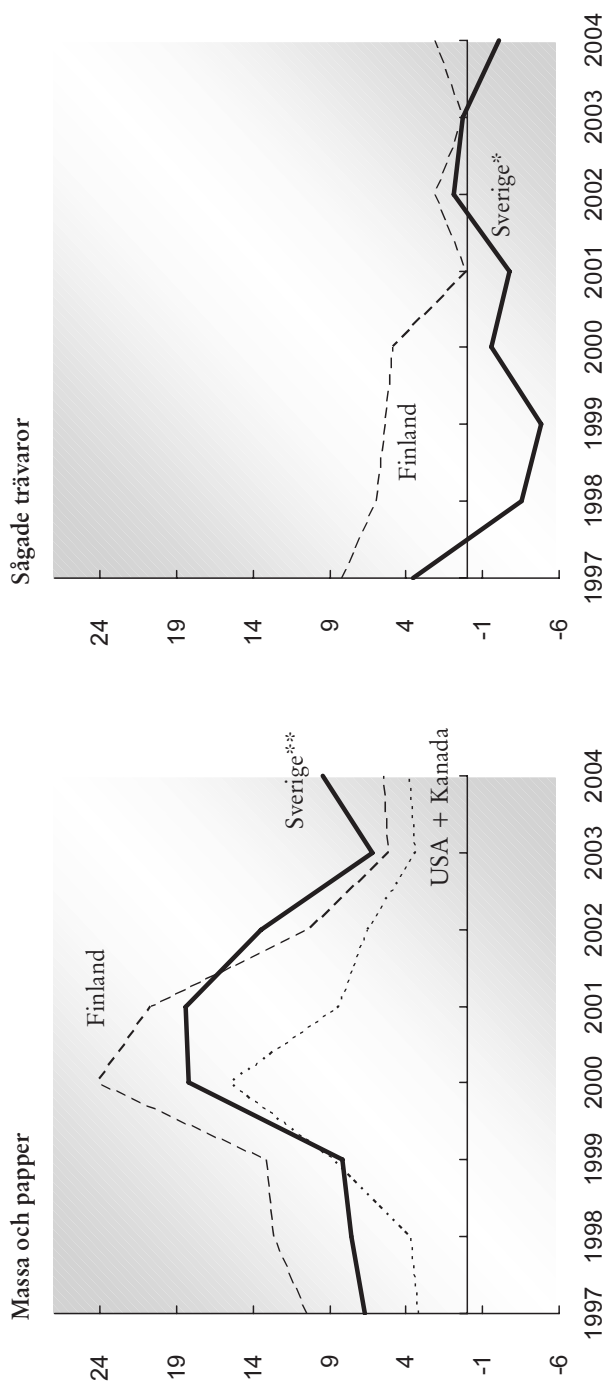
* TU = timutnyttjande

** 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

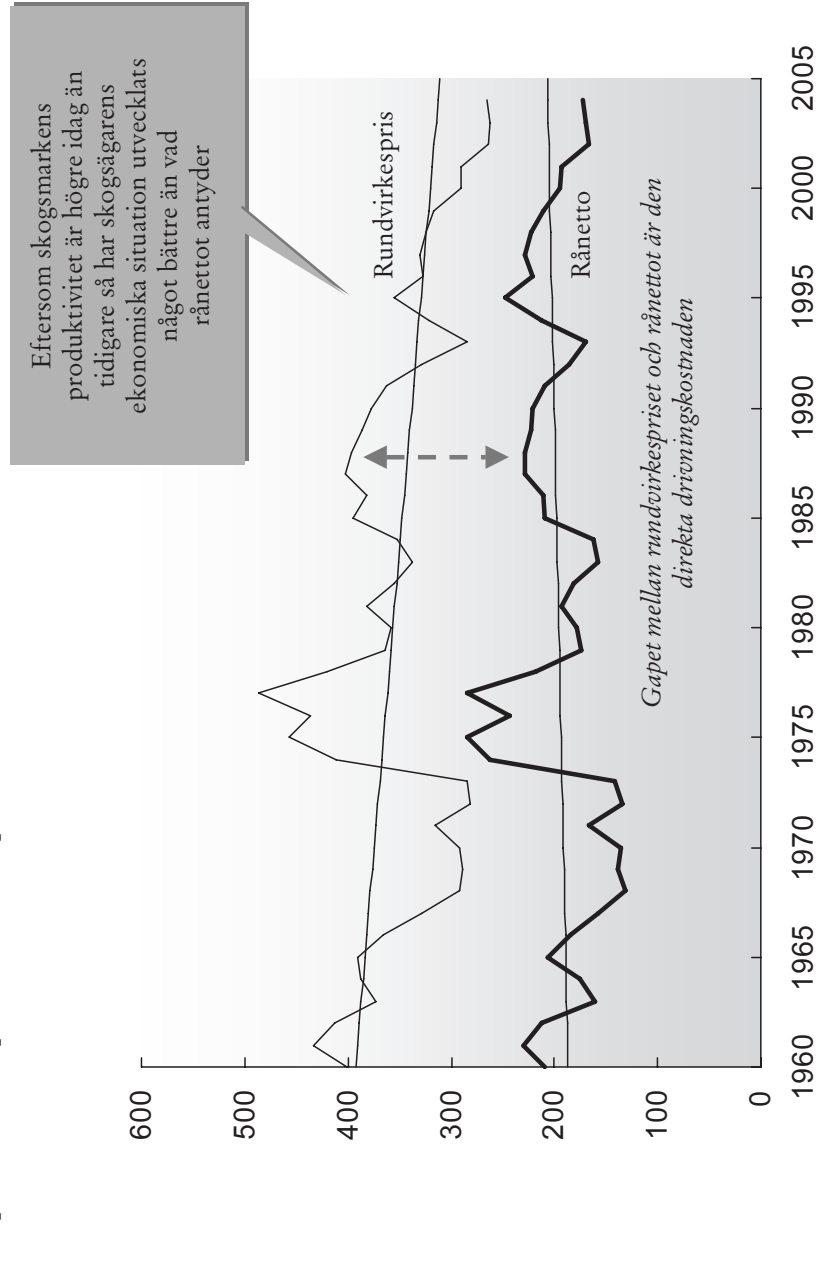
Lönsamhetsutveckling inom svensk skogsindustri; EBIT-marginal i procent



* 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 skogspolitik 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 prisfall 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

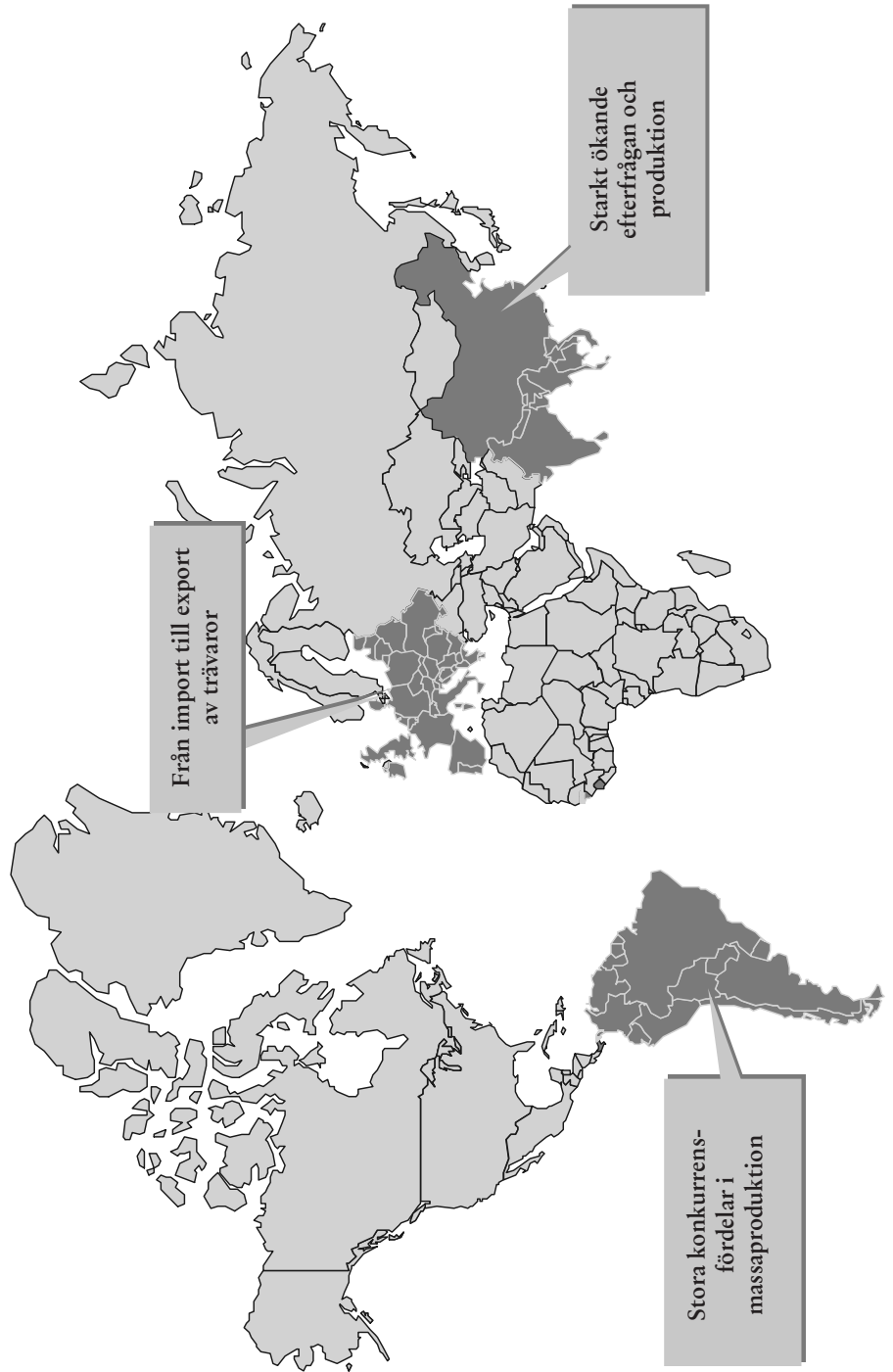
En global skogsindustri i förändring håller dock på att öka konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri

- 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

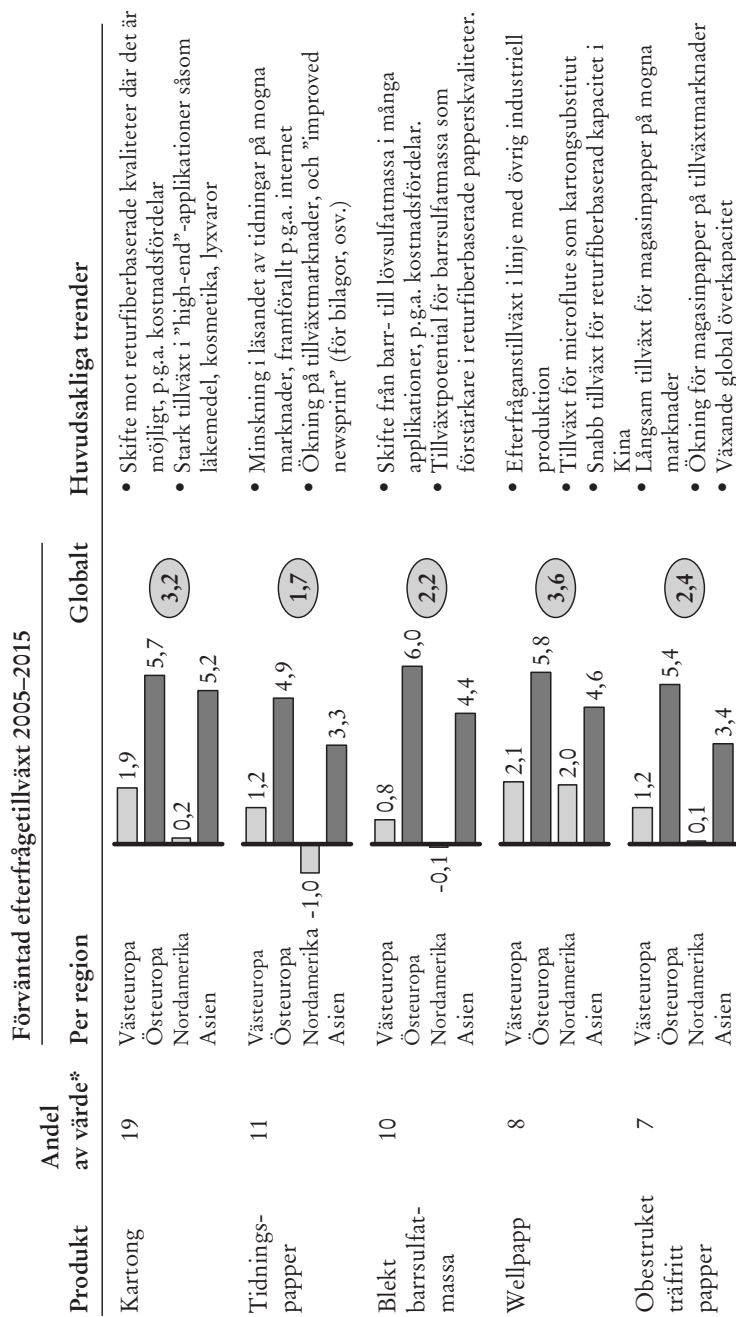
För att värna den svenska skogsindustrin konkurrenskraft behöver skogspolitiken därför, mer aktivt än tidigare, arbeta med två viktiga områden: Öka fiberuttaget och öka produktiviteten i kedjan skog-industri. Man bör dessutom verka för en ökad helhetsyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

En global skogsindustri i förändring ökar konkurrenstrycket mot svensk skogsindustri



Efterfrågan för Sveriges viktigaste pappersprodukter flyttas österut

Procent



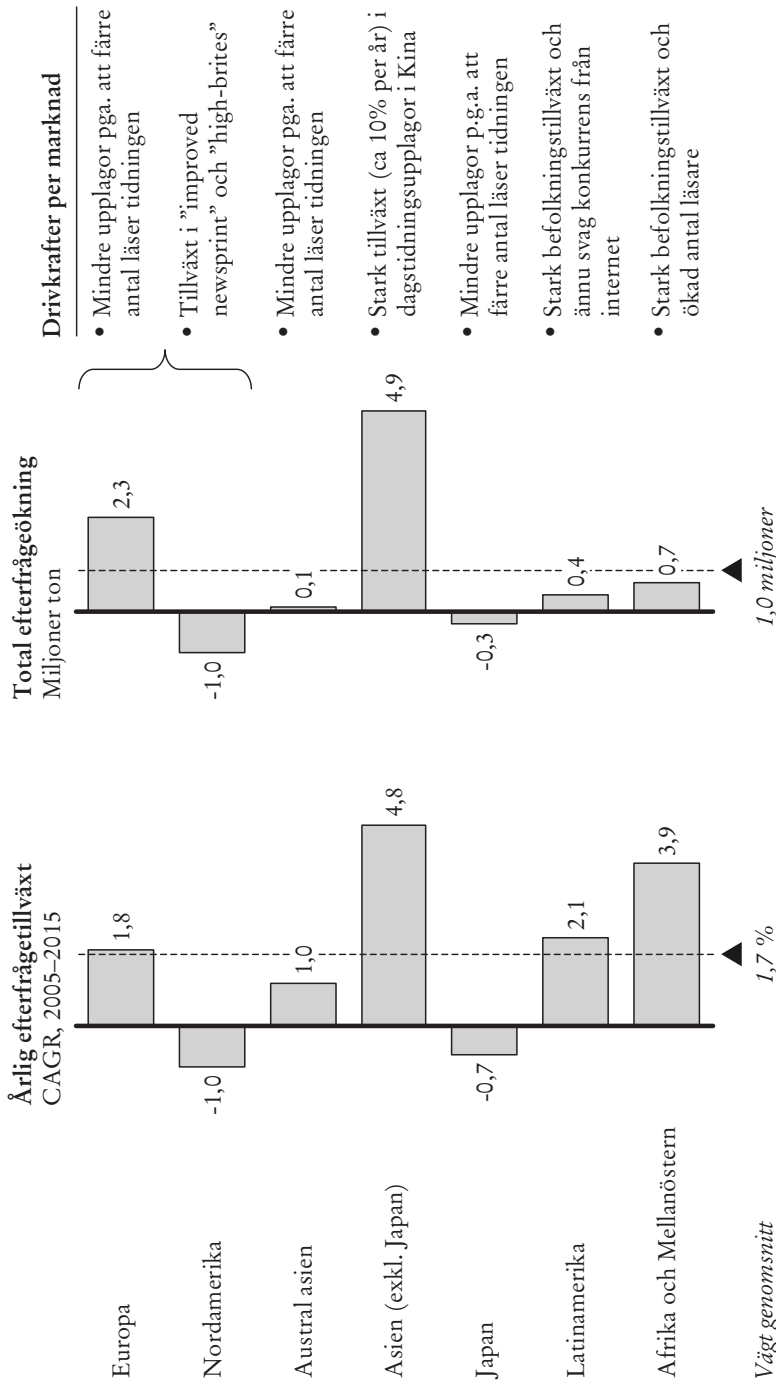
* Produktionsvärde i svensk skogsindustri 2004 (inklusive sågade varor)

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

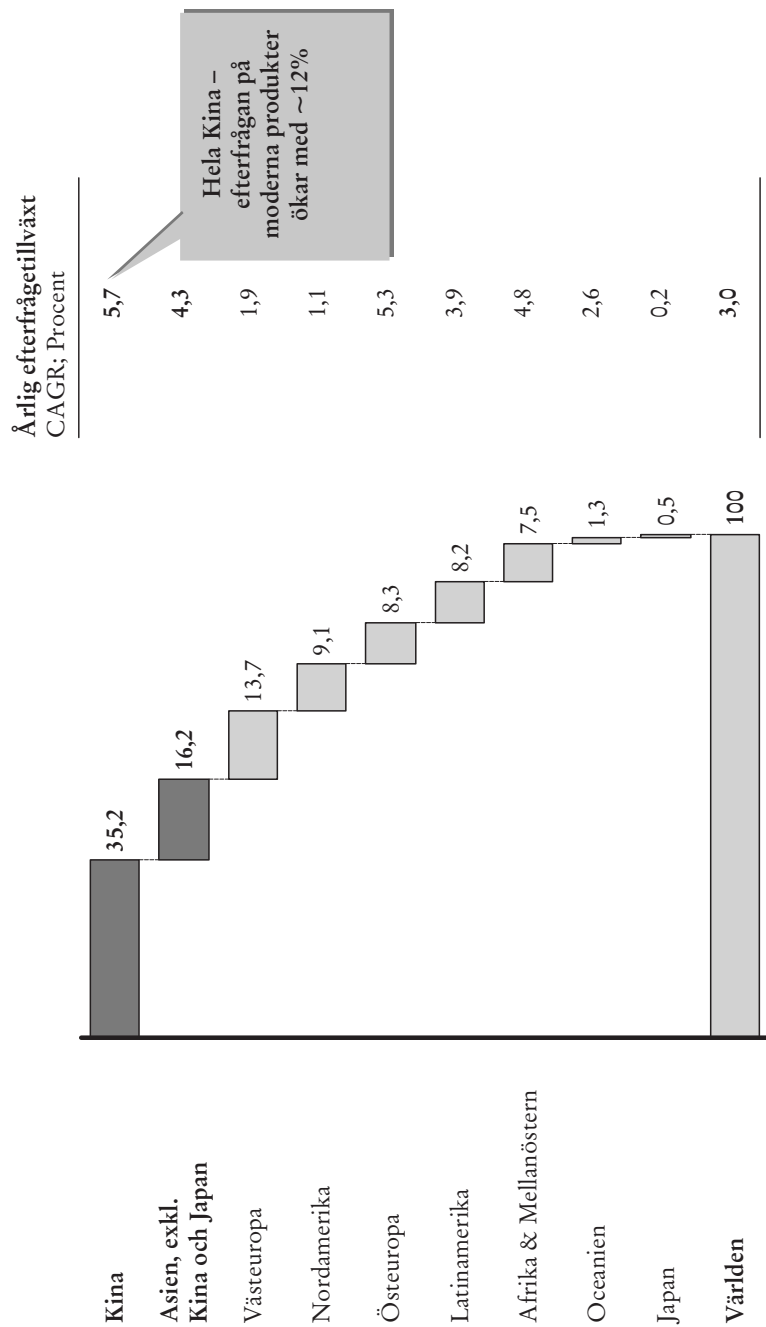
Årlig procentuell tillväxt (CAGR); miljoner ton



* Exklusive Japan
 Källa: RISI; McKinseys analys

Totalt sett beräknas Asien komma att stå för närmare 50% av den globala efterfrågetillväxten på papper och kartong mellan 2005 och 2015

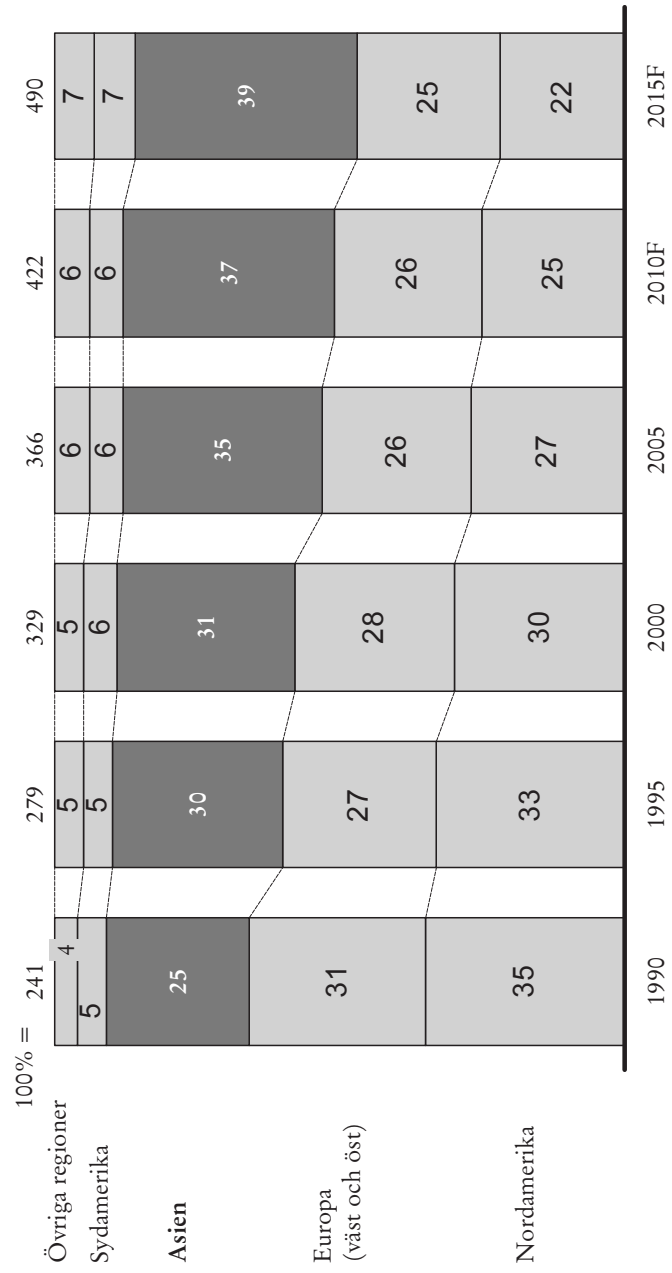
100% = 124 miljoner ton papper och kartong



Källa: RISI, 2006; Hawkins Wright; McKinsey

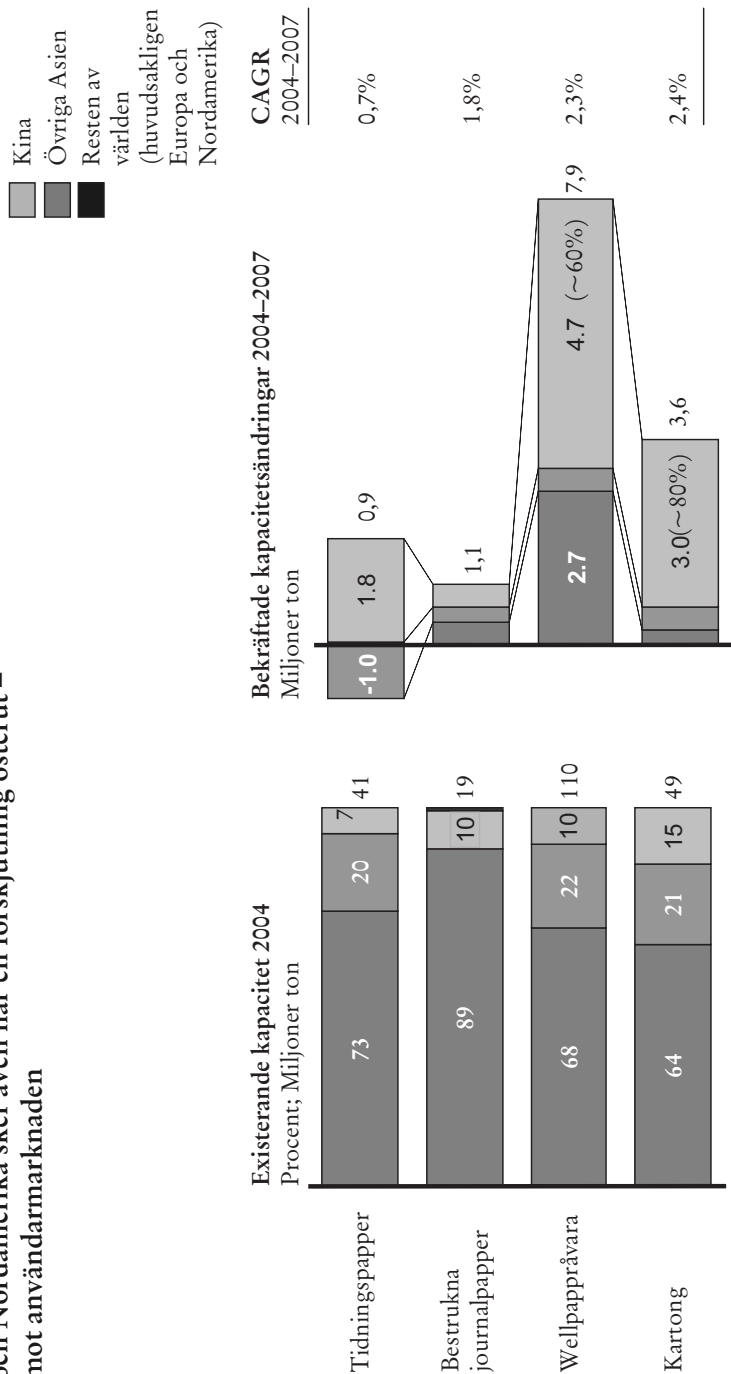
Asiens tillväxt är så stor att hela tyngdpunkten i efterfrågan flyttas mot Asien, även om Europa fortsätter att vara viktigt

Efterfrågan på pappers- och kartongprodukter; Miljoner ton



Källa: RISI; McKinseys analys

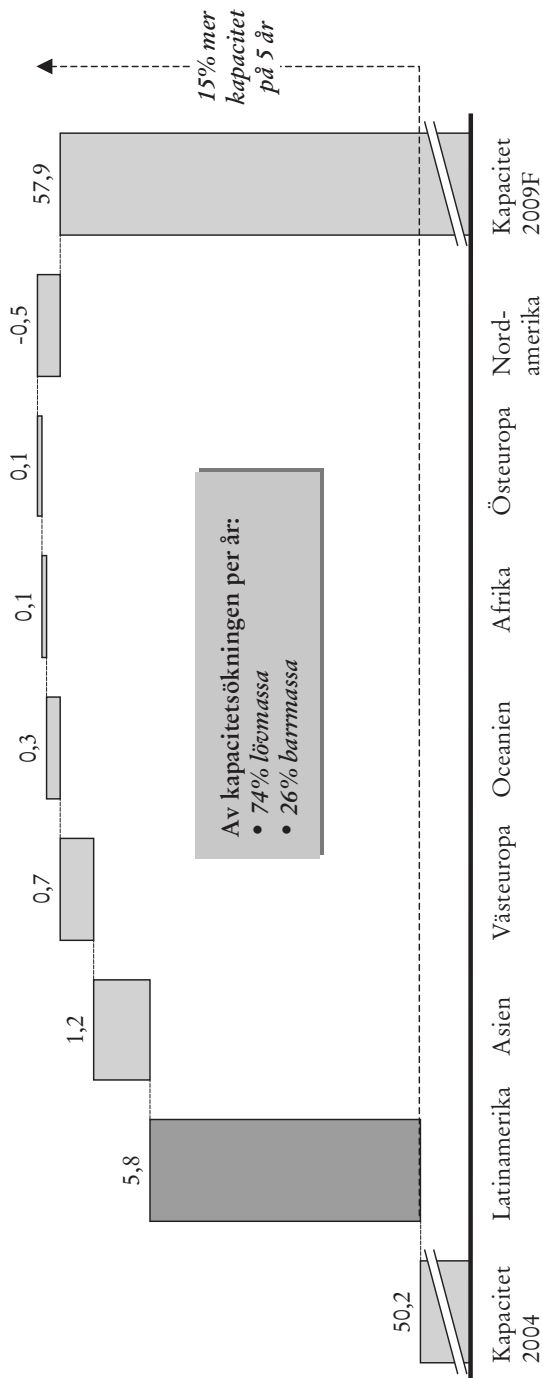
Även om huvuddelen av produktionskapaciteten finns i Västeuropa och Nordamerika sker även här en förskjutning österut – mot användarmarknaden



Källa: RISI; NLK databas

Ny massakapacitet sker i ökande grad i lågkostnadsländer, speciellt i södra hemisfären, framförallt i Latinamerika

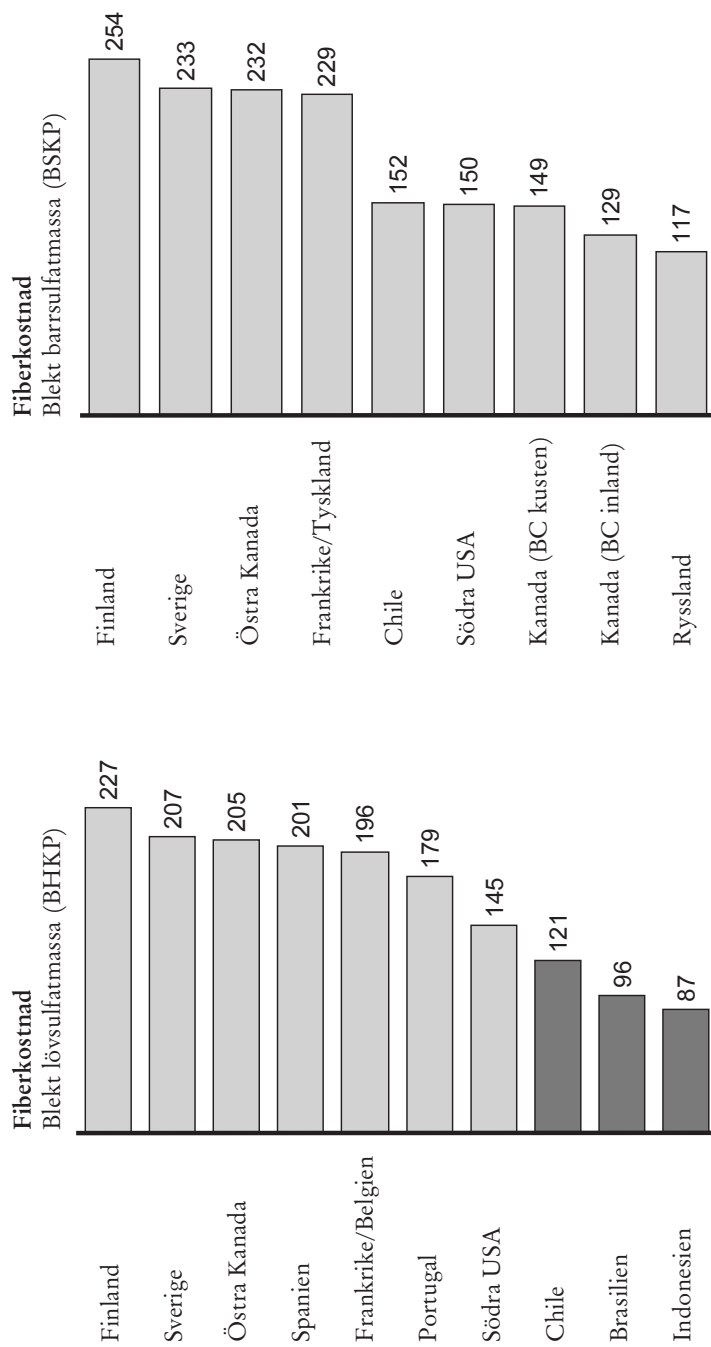
Nettoförändring blekt kemisk marknadsmassa; miljoner ton



Källa: Hawkins Wright: Outlook for Market Pulp, december 2005

Viktigaste drivkraften till att massakapacitetsutbyggnaden sker i södra hemisfären är god tillgång på billig fiber

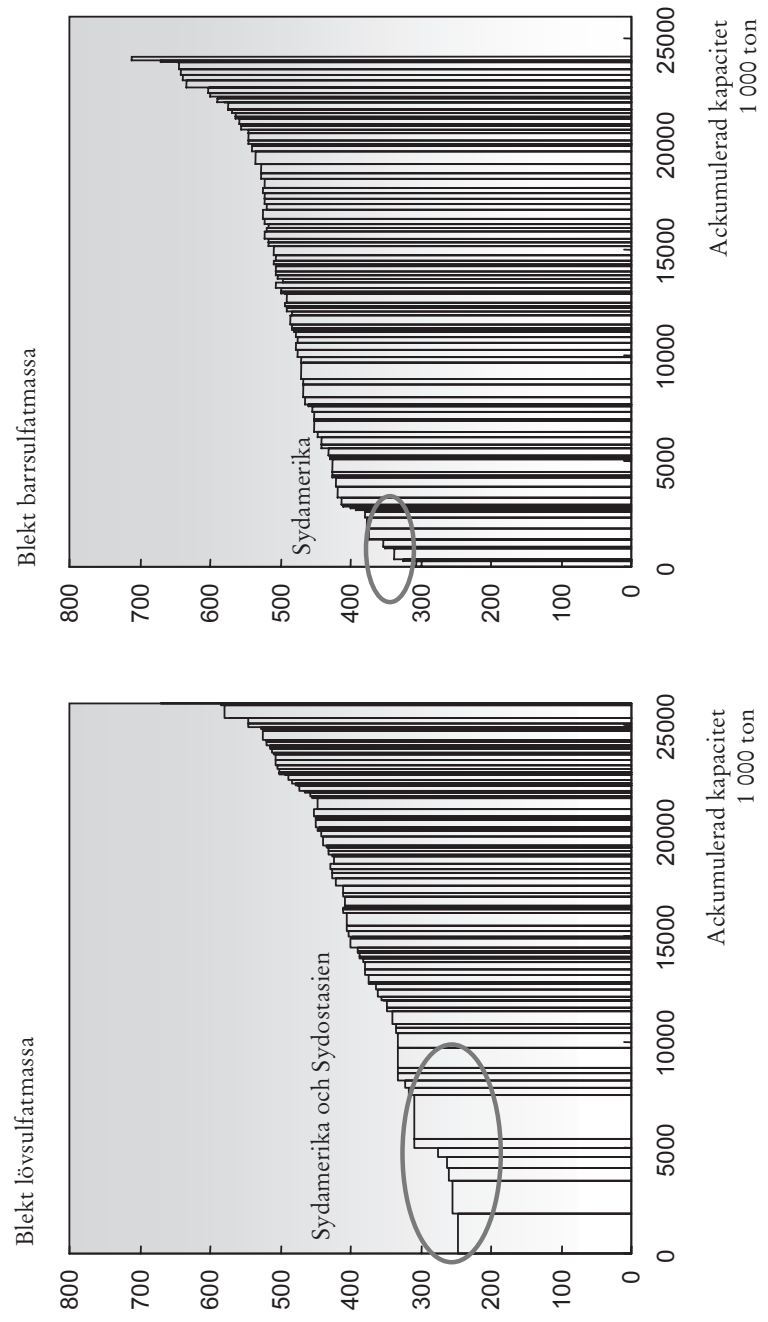
USD/ton producerad massa; kvartal 3, 2005



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



Källa: RISI

Efterfrågetillväxten på sågade trävaror är generellt sett låg

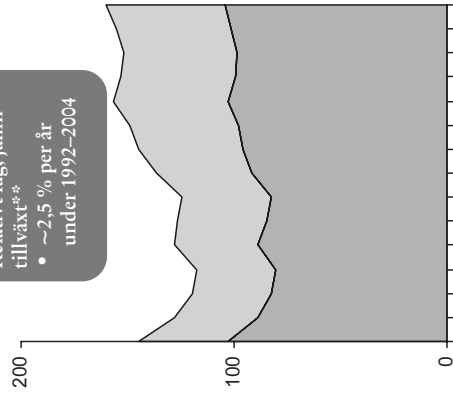
Miljoner m³

Träskivor*
Sågade trävaror

Global efterfrågetillväxt** 1994–2004:
• Barr: ~1 %
• Löv: ~-2 %

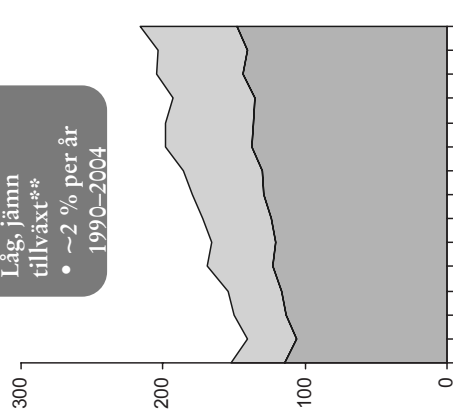
Europa (exkl. Ryssland)

Relativt låg, jämn tillväxt**
• ~2,5 % per år under 1992–2004



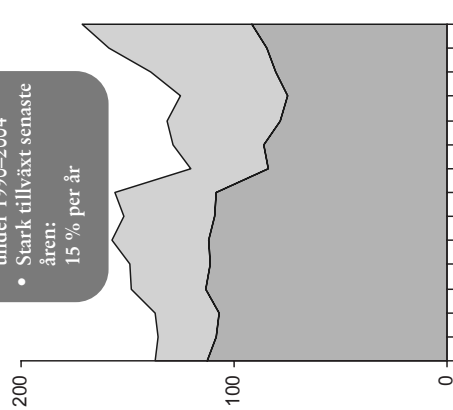
Nordamerika

Låg, jämn tillväxt**
• ~2 % per år 1990–2004



Asien

Instabil tillväxt**
• ~-2 % per år under 1990–2004***
• Stark tillväxt senaste åren: 15 % per år



1990 92 94 96 98 00 02 2004

* Plywood, spånskivor, MDF och OSB

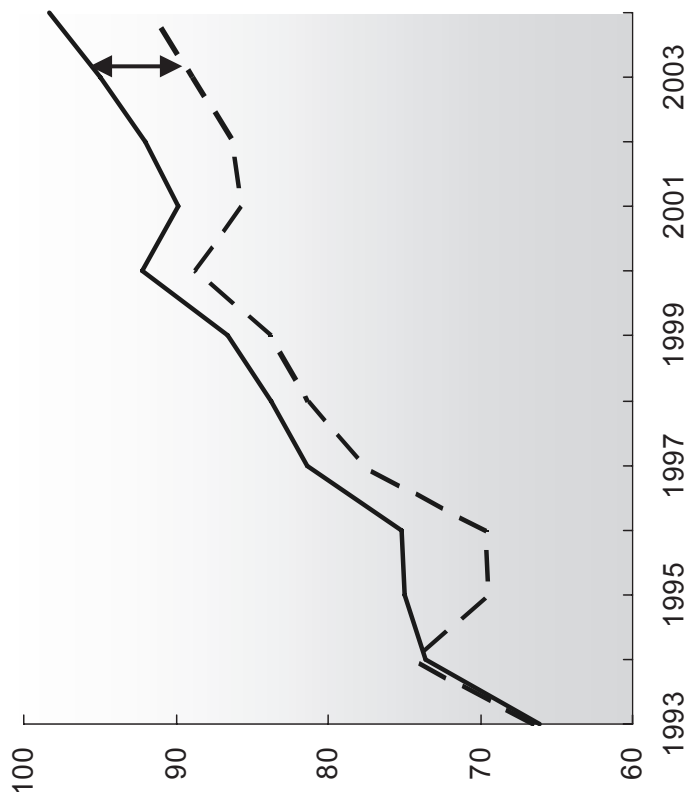
** Tillväxtsiffrorna avser sågade trävaror

*** 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

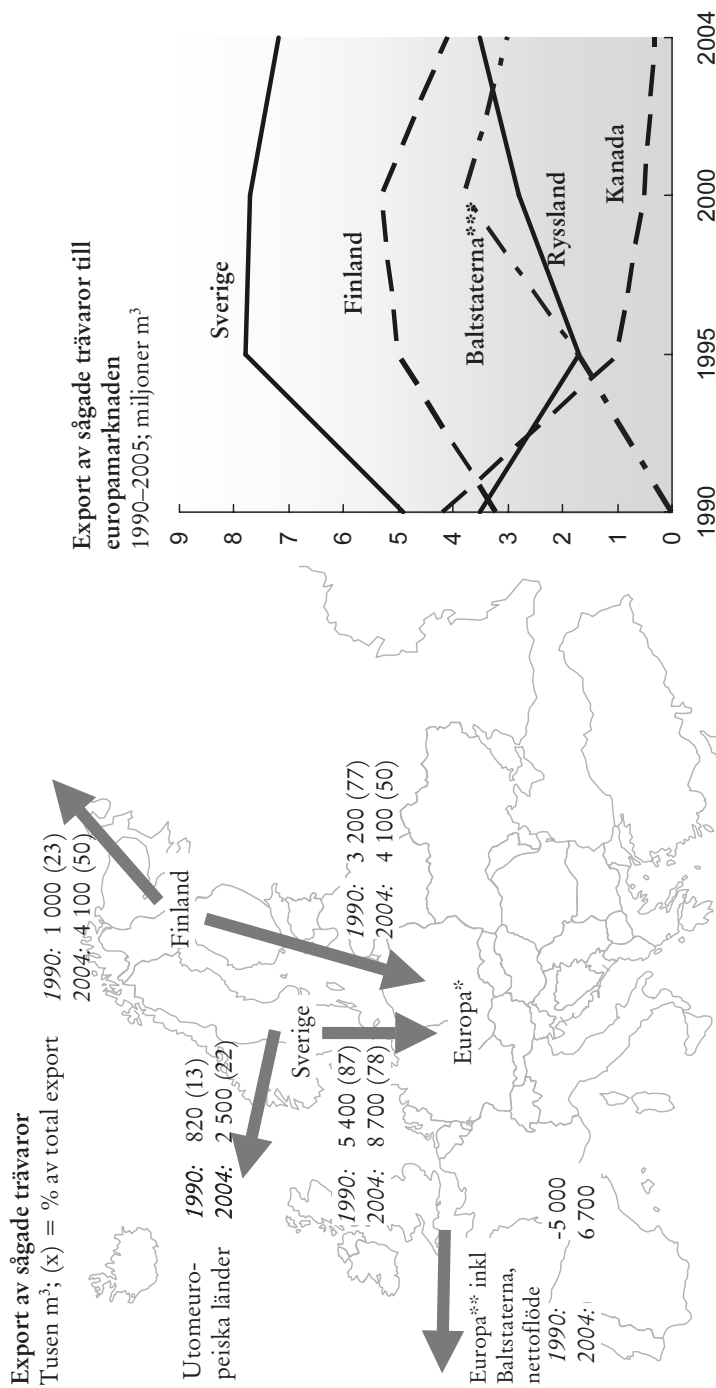


* Hela Europa exklusive Ryssland, Ukraina och Vitryssland
Källa: FAO

— 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

En större andel av produktionen exporteras numera från Europa



* Nio största köparländerna: Storbritannien, Danmark, Tyskland, Nederländerna, Norge, Spanien, Frankrike, Irland och Italien

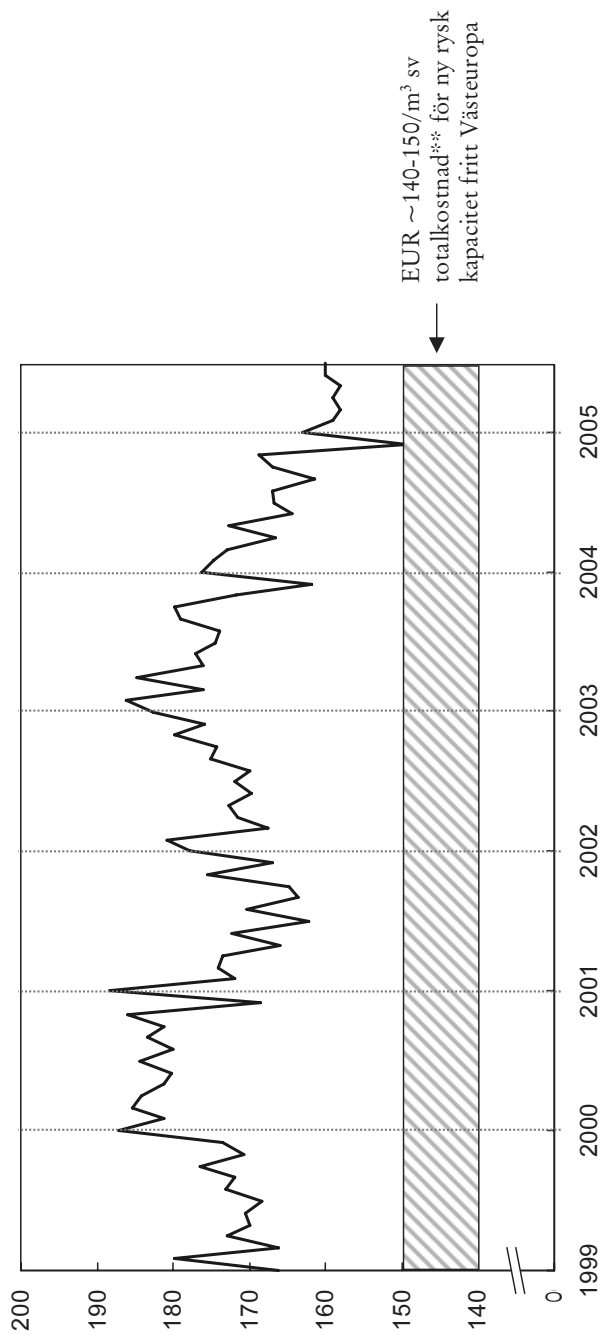
** Exklusive Ryssland, Vitryssland och Ukraina

*** 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 furu, 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 prisfaller 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

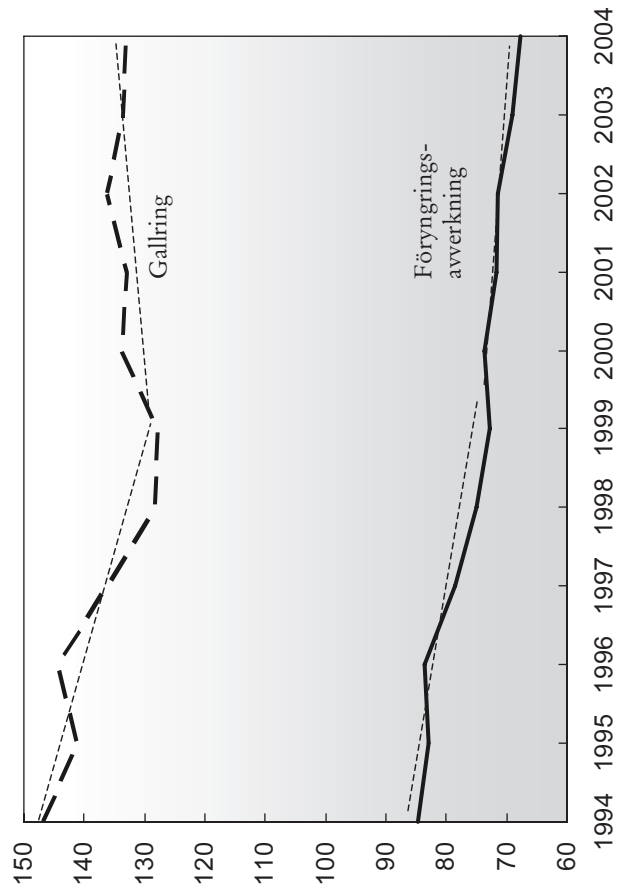
- Produktivetsförbättringarna inom skogsbruket tycks vara på väg att sakta av
- Kostnader för insatsvaror (som energi och kemikalier) samt transporter (speciellt av virke) visar tendenser att stiga kraftigare än tidigare
- En industriexpansion i den takt som hittills varit, kombinerat med minskade importmöjligheter 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 energindustri kan i tillägg komma att ställa mycket stora krav på volymerna i den svenska skogen och försämma konkurrenskraften för pappersindustrin
- Även om industrinvesteringarna hittills följt en stigande trend finns tecken på minskad investeringsvilja i den svenska industrin och ekonomiska indikationer på att skogsindustrinvesteringar 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 helhetsyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Produktivitetsutvecklingen inom svenskt skogsbruk kan vara på väg att stagnera

Svenska storskogsbrukets drivningskostnader

Reala priser, basår 2003; SEK/m³ fpb*

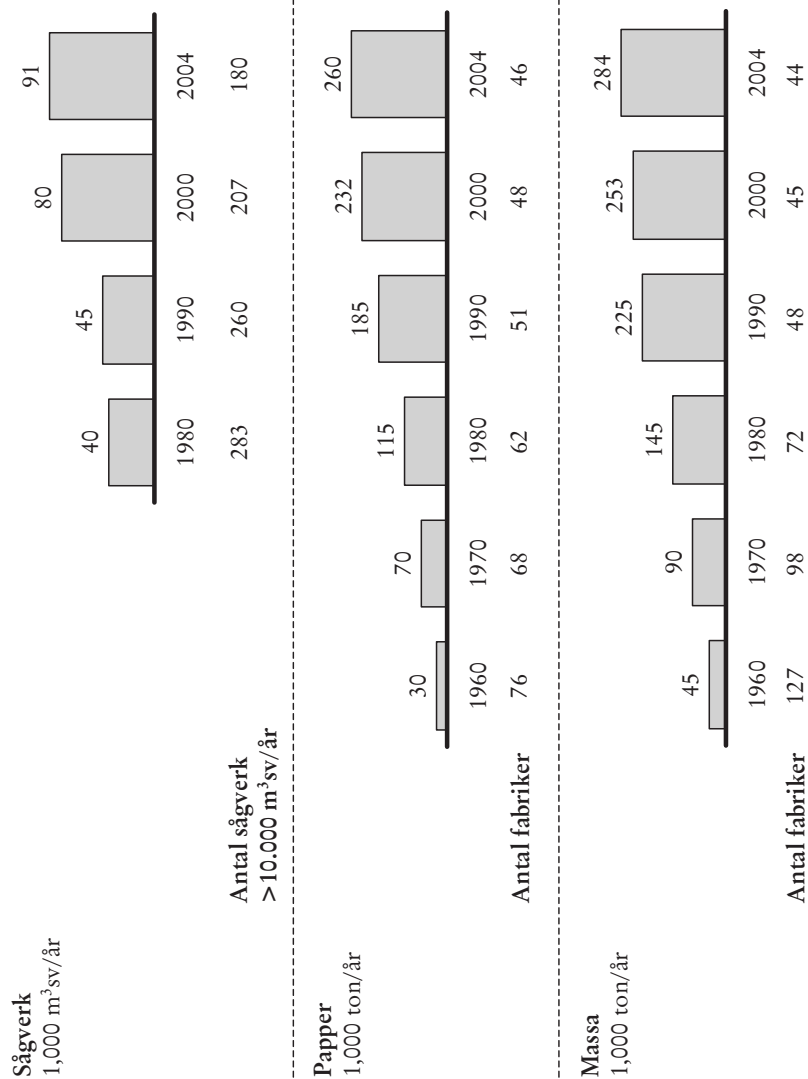


- Drivkrafter för avtagande produktivitet
- Inga nya tekniska utvecklingar
 - Begränsad intresse från stora maskintillverkare
 - Ökande drivmedels-kostnader
 - Minskande genomsnittsdiameter
 - Försämrad skogsvård leder till dyrare första-gallringar
 - Ökande naturvårdshänsyn

* 1 m³ fpb motsvarar 0,88 m³ fub
 Källa: Skogsstyrelsen; SCB; branschintervjuer

Fabrikernas procentuella storleksökning avstannar av naturliga skäl

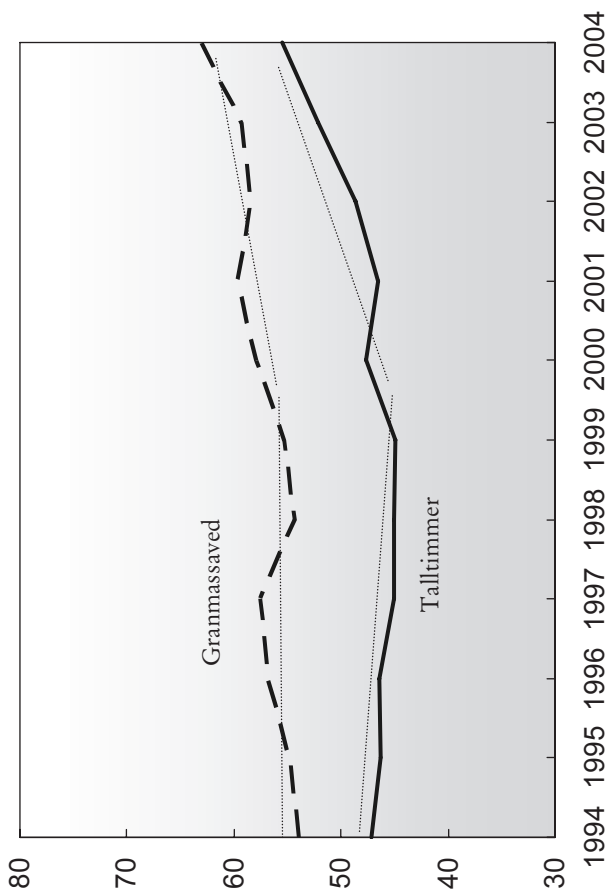
Antal och genomsnittlig storlek på svenska skogsindustriella anläggningar



Källa: Skogsindustrierna

Virkestransportkostnaderna tycks de senaste åren ökat mer än tidigare

Svenska virkestransportkostnader*
 Reala priser, basår 2004; SEK/m³ fub

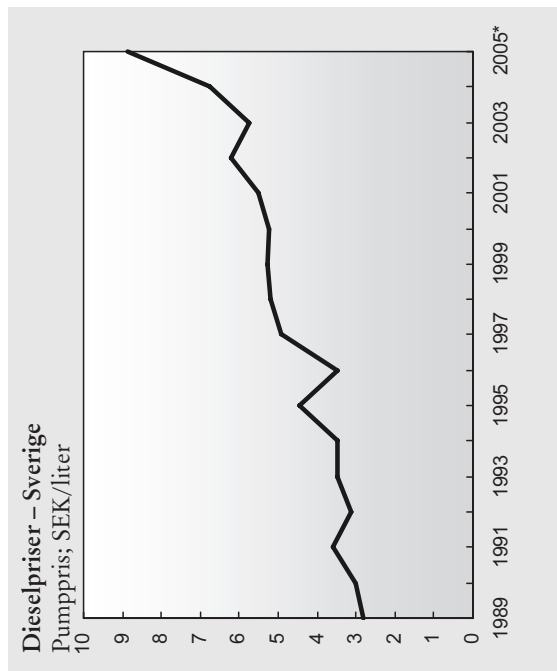
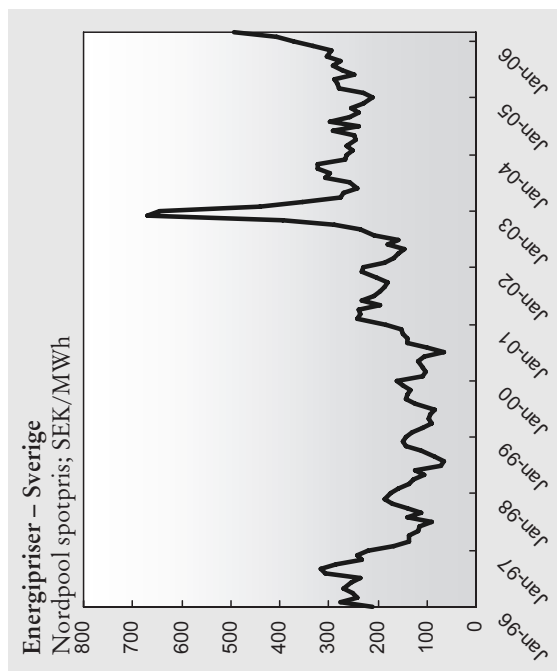


* Från skogsbilväg till industri
 Källa: Skogforsk; branschintervjuer

- Drivkrafter
- Ökat pris på drivmedel
 - Transportavstånden har ökat p.g.a ökad andel trädslags-rena bruk/sågverk
- Framtid
- Fortsatt ökade drivmedels-kostnader
 - Fortsatt ökade avstånd
 - Kilometerskatt?

På sista tiden har kostnaden för insatsvaror ökat snabbare än tidigare

2000–2005



- Timmerbilar och avverkningmaskiner** har ~55 öre rabatt på ovanstående priser
- Dessutom får avverkningmaskinerna, sedan 1 januari 2005, 2 SEK/l i skatteåterbäring

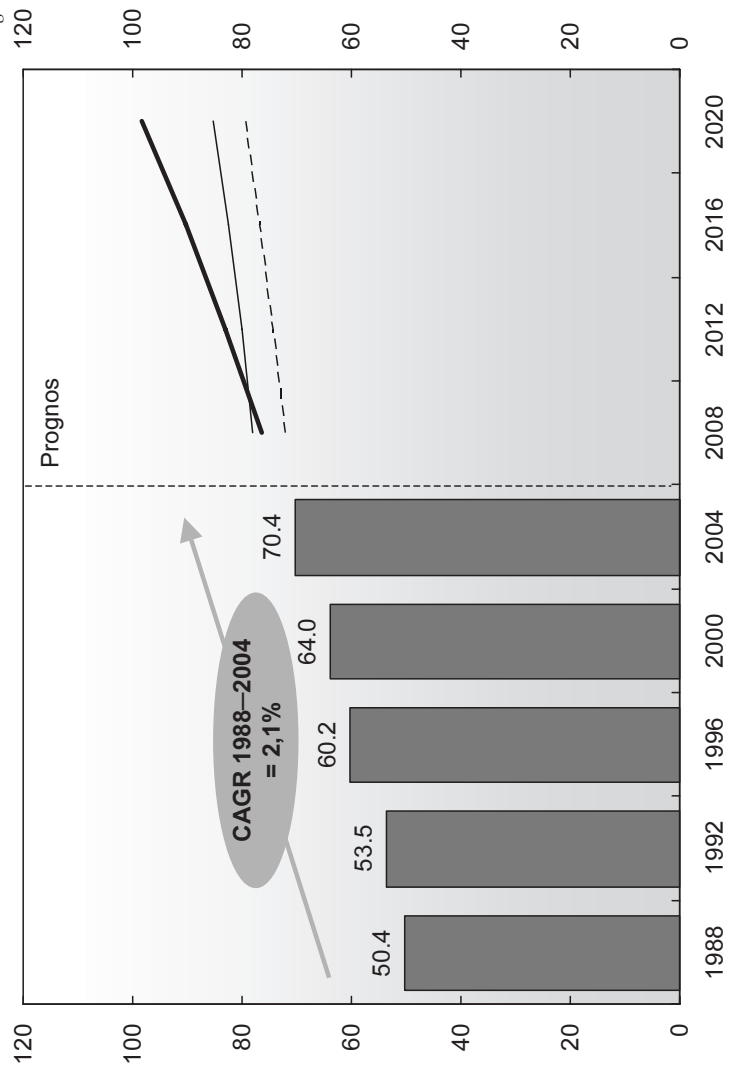
* Priser t.o.m. oktober
 ** Skördare och skotare

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
- SKAO3 prognos för möjlig avverkning



Not: Omräkningstal för 1) bruttoavverkning (m³ sk) = nettoavverkning (m³ fub x 1,025); 2) nettoavverkning = m³ fub x 1,2

* Egentlig virkesbrist lär inte uppstå, däremot stiger priserna

Källa: VMR; SKAO3; Skogsstyrelsen; Skogsindustrierna

Ökad konkurrens om fiber i Baltikum och Ryssland har lett till minskade importmöjligheter

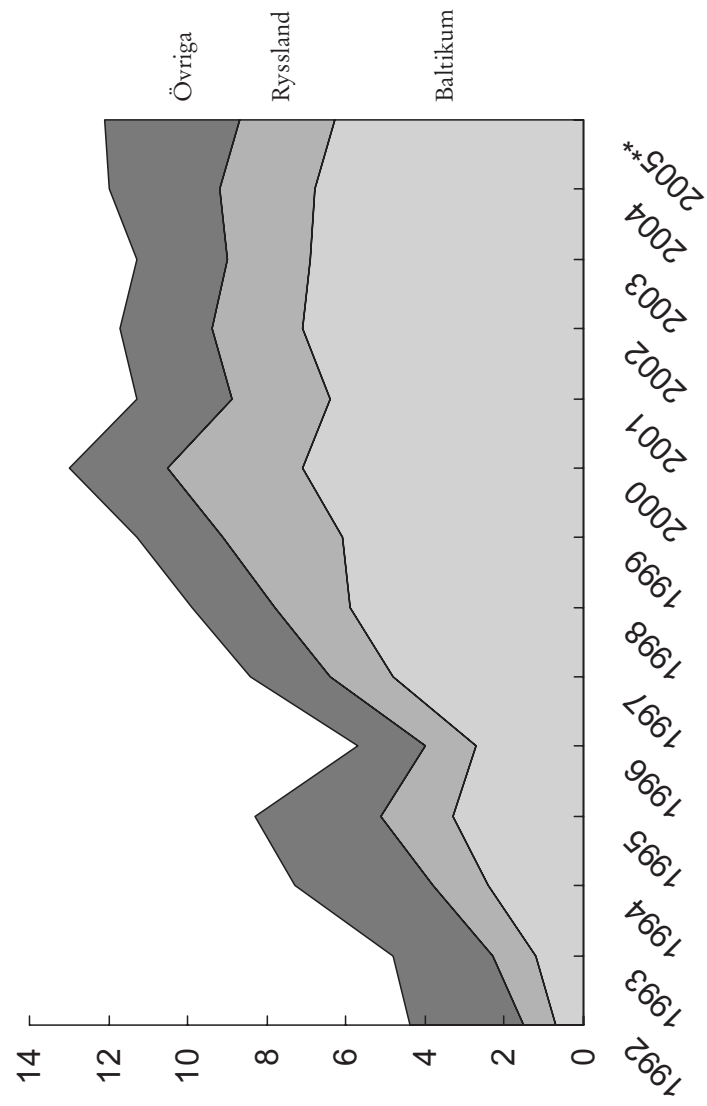
Drivkrafter	Exempel
<p>Lokal efterfrågan ökar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Skandinaviska massa/pappersföretag låser upp rundvirke och flisutbud genom sågverksexpansion • Sågverk sågar mindre dimensioner är 11 cm • Ökad lokal förädling
<p>Avverknings-nivåer i Baltikum nära tillväxten</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estland och Lettlands avverkningsnivåer nära högsta möjliga tillväxt • (Vissa potential att öka avverkning i Litauen)
<p>Spotvolymen i Baltikum minskar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estland och Lettlands stater har börjat sälja avverkningsrätter via auktionsförfarande som driver upp priserna

Utbud

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

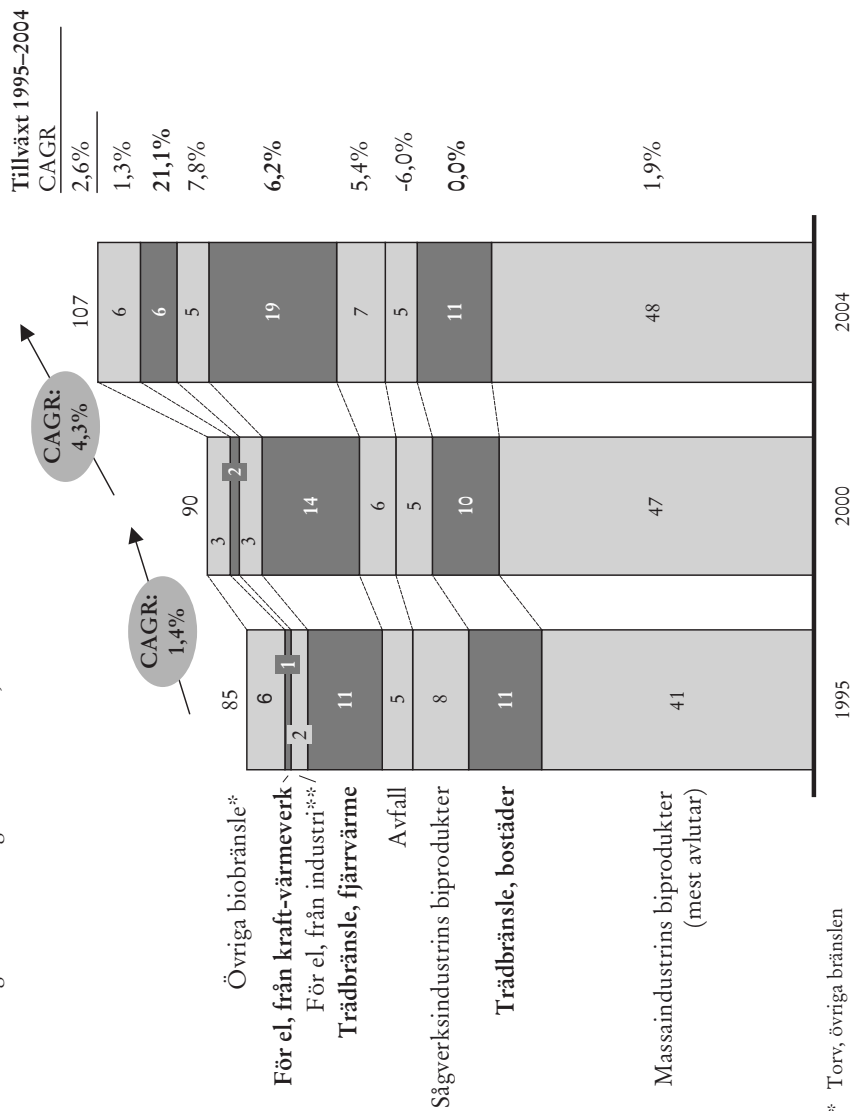
** Hjälsuppskattning baserad på januari–augusti 2005

Källa: Skogsstyrelsen

Användningen av träbränslen ökar kraftigt i Sverige, framförallt i fjärrvärmeverk

■ Huvudsakligen träbränsle kopplat till skogsproduktion

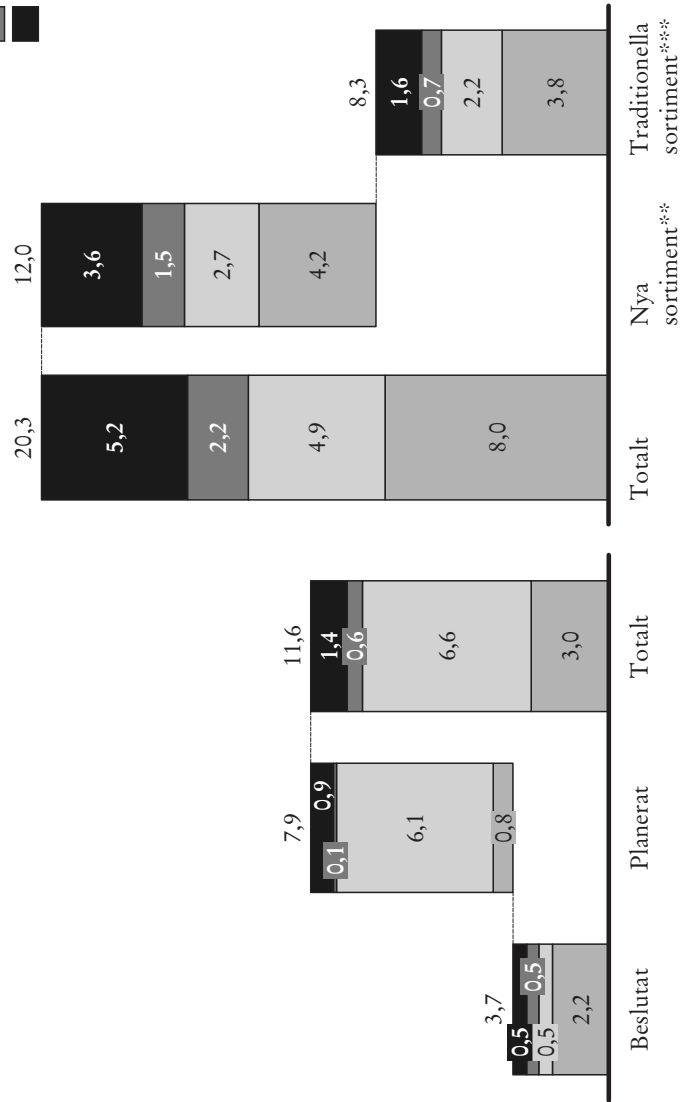
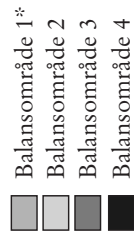
Sveriges användning av bibränsle; TWh



* 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



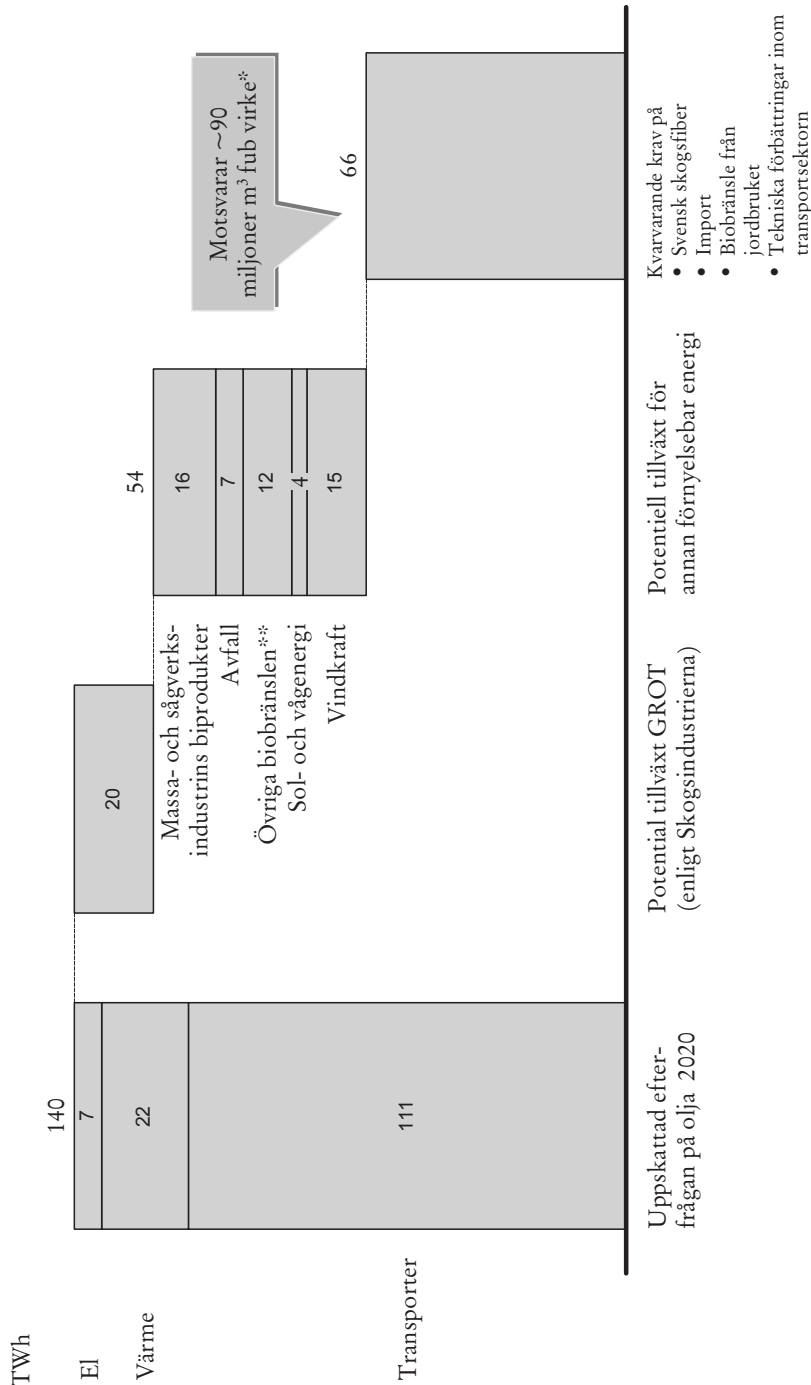
Kapacitetsutbyggnad till 2010

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, gallringsräd, klena bestånd, m.m.
 *** Traditionella sortiment är huvudsakligen GKOT

Källa: Skogsindustrierna

Att ersätta olja med förnyelsebar energi skulle ställa stora krav på fiberförsörjningen



- Kvarvarande krav på
- Svensk skogsfiber
 - Import
 - Biobränsle från jordbruket
 - Tekniska förbättringar inom transportsektorn

Uppskattad efterfrågan på olja 2020

Potential tillväxt GROT (enligt Skogsindustrierna)

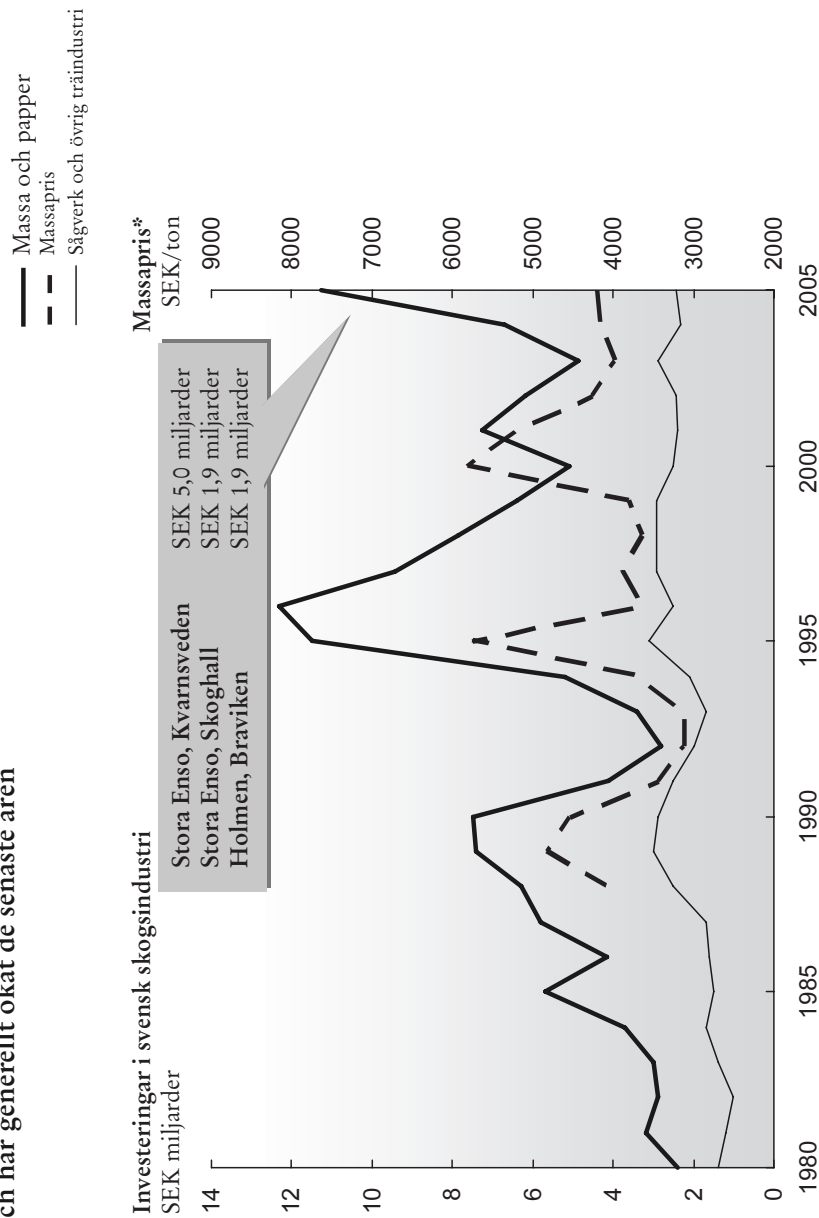
Potential tillväxt för annan förnyelsebar energi

* 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

Skogsindustrinvesteringarna är starkt kopplade till lönsamheten och har generellt ökat de senaste åren



* Svenskt exportpris för blekt sulfatmassa. Detta ger en relativ indikation på lönsamhetsgraden i industrin. Värde för 2005 uppskattat från västeuropeiska priser
Källa: SCB; Skogsindustrierna; Skogsstatistisk 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

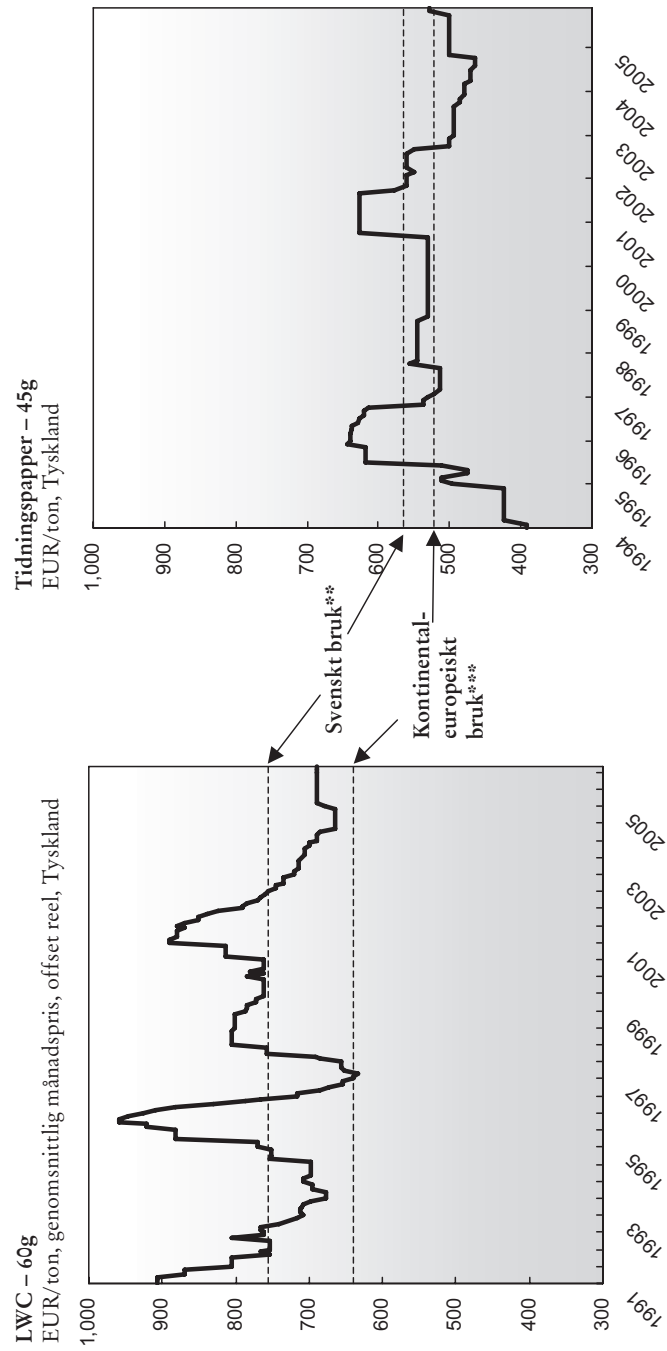


- Stängning av Aureskoski sågverk, Viitala och Kuopio plywoodfabrik i Finland. Alholma och Kajaani sågverk minskade produktionen med 1/3
- Nedläggning av bland annat Voikka Bruk i Finland
- Översyn av övriga bruk i Finland pågår
- Uttalat mål att minska produktionen i Finland
- Planerar nästa SC-maskin på kontinenten

Källa: Årsredovisningar; tidningsklipp

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



* 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 skogsolitik 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

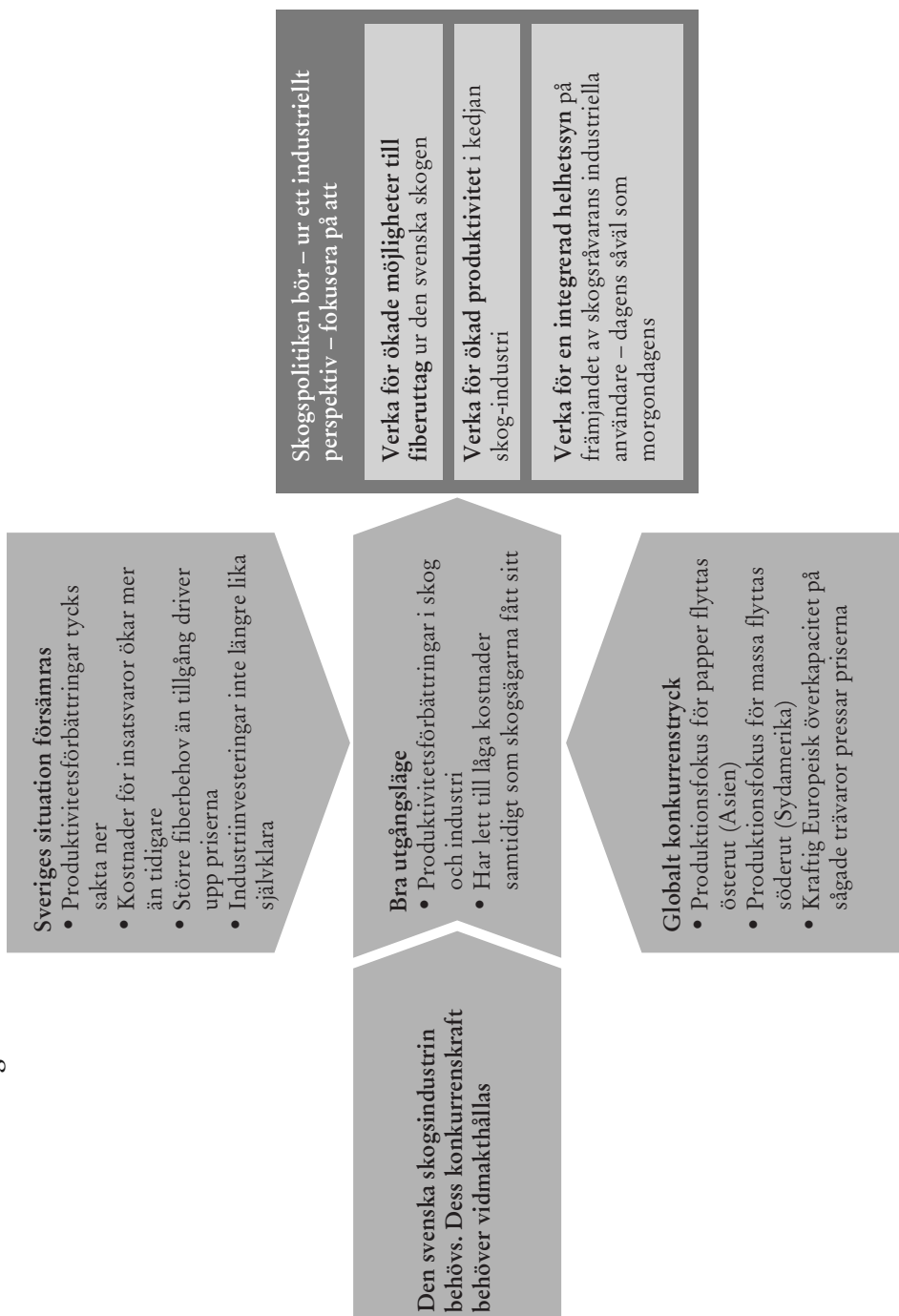
Hittills har den svenska skogsnäringen lyckats visa en positiv utveckling, där både industrin och skogsbruket, trots prispress och ökande insatskostnader, kommit ut som vinnare

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 helhetsyn på växelverkan mellan alla (industriella) användare av skogsresursen

Sammanfattning



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"> • Skogsbränslertilgångar är ej ekonomiskt tillgängliga • Natur- och miljövärdinsatser 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 förnyningar och eftersatta röjningar • Brist på användning av förädlad 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 skogslagstiftning förändras, t.ex. återinföra röjnings- och gallningsskyldighet? • 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 tråda för skogsproduktion? • Kan variationer av "den svenska modellen" genomföras så att de gagnar både industri och miljö?

Källa: Branschintervjuer; McKinsey

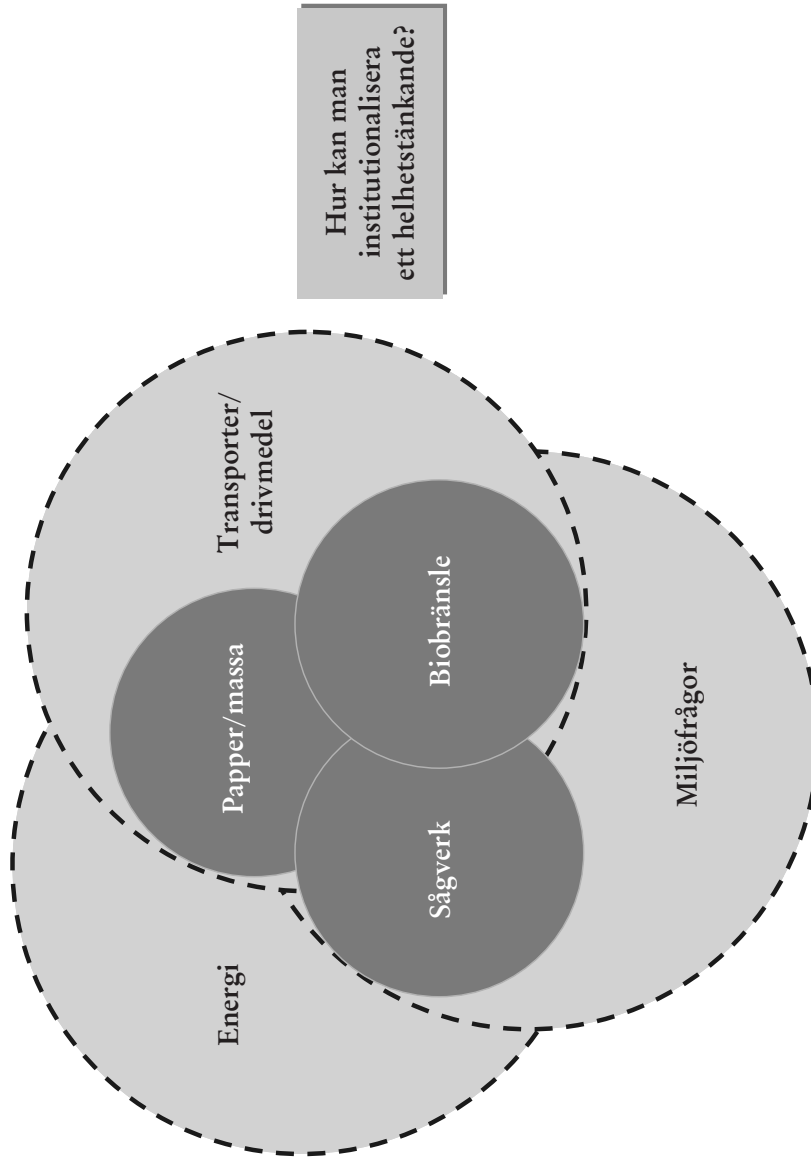
Arbete med att öka produktiviteten i kedjan skog-industri bör fokusera på drivning och virkeslogistik

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 virkes- logistikens produktivitet	<ul style="list-style-type: none"> • Bristande bärighet i allmänna vägnätet • Ineffektiv vägbyggnad av enskilda skogsvägar • Lastbilarnas maxbruttovikt 	<ul style="list-style-type: none"> • Bör de statliga bidragen till t.ex. det allmänna vägnätet och enskilda vägar öka? • Hur kan vi styra mot mer effektiv vägbyggnad (samverkan mellan skogsägare)? • Bör timmerlastbilarnas maxtonnage ändras?

Källa: Branschintervjuer; McKinsey

Ett gradvis mer komplext och känsligt industrisystem ökar behovet av helhetssyn på bredare skogsnärlingsfrågor



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 slänig 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 huvudträdslandet. 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 virkesvolymerna 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 ädellövsog

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. Mervärdesskrog.
 - Del 1. Förslag och ställningstaganden.
 - Del 2. Utredningens underlag A.
 - Del 3. Utredningens underlag B, bilagor.
 N.

Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]
Ny häkteslag. [17]
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]
Är rättvisan rättvis?
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]
Utbildningens dilemma
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]
Jakten på makten. [46]
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]
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]