

Kommittédirektiv



Översyn av gränserna för svårföryngrad
skog, fjällnära skog och skyddsskog

Dir.
2008:98

Beslut vid regeringssammanträde den 21 augusti 2008

Sammanfattning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2009.

Bakgrund

En skogspolitik i takt med tiden

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

Skogsvårdslagen

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

Enligt 16 § SVL krävs det tillstånd från Skogsstyrelsen för avverkning i svårföryngrad skog eller i skyddsskog. I 17 § SVL anges att ett sådant tillstånd inte får lämnas om avverkningen medverkar till att en miljökvalitetsnorm överträds. När det gäller den fjällnära skogen anges det i 18 § SVL att tillstånd till avverkning inte får lämnas om den är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller för kulturmiljövården. I 19 § skogsvårdsförordningen (1993:1096) SVF anges att Skogsstyrelsen kan genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där

naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga. I 20–23 §§ SVF anges ytterligare krav på brukandet av fjällnära skog. Det gäller exempelvis hyggesstorlek, hyggesutläggning, villkor om föryngringsmetod och markberedningsbegränsningar m.m.

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

Motiv till de särskilda bestämmelserna

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

Samverkan mellan skogsbruk och rennäring

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

Under åren 2002–2007 har s.k. renbruksplaner upprättats i några samebyar i samverkan med Skogsstyrelsen. Planerna tydliggör vilka områden som är särskilt viktiga för rennäringen.

Tillsammans med skogsägarnas skogsbruksplaner kan renbruksplanerna utgöra ett bra verktyg för samverkan mellan rennäring och skogsbruk. Under år 2008 har Skogsstyrelsen fått ytterligare resurser för att i samråd med Sametinget arbeta vidare med att upprätta renbruksplaner.

Gränsen för svårföryngrad skog

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

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

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

dock vägas mot de nackdelar som ett borttagande eller en omreglering av gränsen innebär.

Gränsen för fjällnära skog

Bestämmelserna om gränsen för fjällnära skog och om skogsbruket i de fjällnära skogarna tillkom relativt sent, år 1991. Gränsen för fjällnära skog får enligt Skogsstyrelsen anses vara en bra och relevant avvägning mellan produktions- och miljöintressen. Behovet av en översyn av regelverket för de fjällnära skogarna är därmed mindre än för svårföryngrad skog. Regeringen anser dock att det i samband med en översyn av gränsen för svårföryngrad skog är lämpligt att även se över gränsen för fjällnära skog. Det finns starka samband mellan gränserna och regelverken.

Gränsen för skyddsskog

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

Klimat- och sårbarhetsutredningen

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

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

En ny rennäringspolitik

Rennäringspolitiska kommittén (Jo 1998:03) föreslår i betänkandet En ny rennäringspolitik (SOU 2001:101) att det bör övervägas om staten ska kunna sluta renskötselavtal med markägare på områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln och som därför behöver ett särskilt skydd. Avtalen är en motsvarighet till de naturvårdsavtal som staten tecknar med markägare om naturvården i ett område. Syftet med renskötselavtalen är att tillgodose det allmänna intresset av att skydda områden som är av synnerlig betydelse för renskötseln. Avtalen innebär att markägaren åtar sig längre gående begränsningar i sin markanvändning än de allmänna hänsyn som krävs enligt rennäringslagen (1971:437) och SVL. Det kan exempelvis röra sig om att i skogsbruket helt avstå från markberedning, att tillämpa särskilda avverkningsmetoder eller att helt avstå från att avverka skog. Förutsättningen för avtalen är att berörd sameby lämnar sitt godkännande till överenskommelsen.

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

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

Uppdraget

Gränserna för skyddsskog, svårföryngrad skog och fjällnära skog

Utredaren ska se över gränsdragningen och regelverket som gäller för svårföryngrad skog och fjällnära skog. Utredaren ska beakta andra relevanta bestämmelser som rör samverkan mellan skogsbruket och rennäringen och andra berörda näringar i regionen samt bestämmelser om den hänsyn skogsbruket ska ta

till natur- och kulturmiljövärden. Syftet med översynen är att åstadkomma en förenklad administration för skogsbruket med avseende på krav på ansökan om tillstånd för avverkning av skog. Översynen bör fokusera på de värden som gränserna är tänkta att skydda samt deras betydelse för samverkan mellan olika näringar. Översynen ska utgå från dagens ambitionsnivå i fråga om hänsyn till de värden som gränserna ska skydda, i synnerhet fjällskogarnas unika naturvärden, så som t.ex. våtmarker och skogs- och myrmosaiker.

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

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

Renskötselavtal

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

Arbetsformer

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

Redovisning av uppdraget

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

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

(Jordbruksdepartementet)