

Regeringens proposition

1997/98:158

Uppföljning av skogspolitiken

Prop.
1997/98:158

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 maj 1998

Göran Persson

Anders Sundström
(Närings- och handelsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas en utvärdering som Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har gjort av 1993 års skogspolitiska beslut. Regeringen konstaterar att varken skogspolitikens produktionsmål eller dess miljömål har nåtts ännu. Målen bör emellertid ligga fast.

I syfte att snabbare och mer effektivt nå målen föreslås vissa förändringar i skogsvårdslagen (1979:429). Förändringarna innebär bl.a. preciseringar i fråga om kraven på skogsförnygring och miljöhänsyn. Vidare föreslås viss ytterligare skärpning av bestämmelserna om krav på ekonomisk säkerhet för återväxtåtgärder efter avverkning. I syfte att markera nödvändigheten av ett bra informationsunderlag för varje skogsägare införs ett krav på att det för varje brukningsenhet skall finnas en redovisning av hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten. Det aviseras resursförstärkningar för områdesskydd av olika slag och för information, rådgivning och tillsyn. Slutligen lämnas det en redovisning av vissa kulturmiljöfrågor i skogsbruket baserad på en utredning av Riksantikvarieämbetet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1999.

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Lagtext	4
2.1 Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	4
2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:000) om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)	6
3 Ärendet och dess beredning	7
4 Gällande skogspolitik.....	8
5 Svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv	10
5.1 De globala skogsfrågorna	10
5.2 EU och skogspolitiken.....	12
5.3 Nordiskt samarbete	13
5.4 Sveriges fortsatta agerande internationellt.....	13
6 Utvärderingen av skogspolitiken	15
7 Skogspolitiken och dess mål	16
8 Skogspolitikens medel	20
8.1 Skogsvårdslagstiftningen.....	20
8.1.1 Skogsvårdslagens tillämpningsområde	21
8.1.2 Anläggning av ny skog på skogsmark.....	22
8.1.3 Røjning och gallring av skog	23
8.1.4 Avverkning av skog	24
8.1.5 Anmälningsskyldigheten.....	27
8.1.6 Generell hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen	28
8.1.7 Skogs- och miljöredovisning.....	30
8.1.8 Ekonomisk säkerhet för återväxtåtgärder.....	31
8.1.9 Författningsändringar	33
8.2 Områdesskydd m.m.	33
8.3 Statligt ekonomiskt stöd	37
8.4 Kunskapsförsörjning	40
9 Skogens kulturmiljövärden	43
10 Skogsvårdsorganisationen.....	46
11 Ekonomiska konsekvenser av förslagen	48
Bilaga Förteckningar över remissinstanser	49
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 maj 1998	51
Rättsdatablad.....	52

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98:158

Regeringen föreslår att riksdagen

antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429),
2. lag om ändring i lagen (1998:000) om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Häri genom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)¹
dels att 10, 30 och 36 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken "Miljökonsekvensbeskrivning" närmast före 32 §
skall bytas ut mot "Miljöanalys",
dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 14 a §, och närmast före
denna en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Avverkning på skogsmark skall vara ändamålsenlig för återväxt av ny
skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet
som regeringen bestämmer får till
skydd för den yngre skogen före-
skriva att trädbestånd under en viss
ålder inte får avverkas.

Regeringen eller den myndighet
som regeringen bestämmer får till
skydd för den yngre skogen före-
skriva att trädbestånd under en viss
ålder inte får avverkas *samt med-
dela föreskrifter om hur avver-
ning skall bedrivas för att tillgo-
dose kraven enligt första stycket.*

För att möjliggöra försöksverksamhet får skogsvårdsstyrelsen i sär-
skilda fall medge undantag från första stycket.

Skogs- och miljöredovisning

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 bruknings-
enheten.*

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

*Regeringen eller den myndighet
som regeringen bestämmer får*

¹ Lagen omtryckt 1993:553.

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 stycket medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

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

36 §

Om en avverkning föranleder förhållandevis dyra återväxtåtgärder i större omfattning, får skogsvårdsstyrelsen i samband med avverkningen besluta att säkerhet skall ställas för fullgörandet av åtgärderna.

Säkerhet får även krävas som villkor för tillstånd enligt 16 § eller enligt 27 § första stycket.

Avverkning som avses i första stycket får påbörjas först när säkerhet ställts och godkänts av skogsvårdsstyrelsen.

Ställs inte säkerhet i fall som avses i första stycket, får skogsvårdsstyrelsen meddela förbud att avverka skog på brukningsenheten utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:000) om
ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Prop. 1997/98:158

Härigenom föreskrivs att 14 § skogsvårdslagen (1979:429)¹ i paragrafens lydelse enligt lagen (1998:000) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §²

Skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om

1. avverkning och uttag av skogsbränsle som skall äga rum på hans mark,

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken, och

3. vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kultur- miljövårdens intressen i samband med avverkning på hans mark.

2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken,

3. vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kultur- miljövårdens intressen i samband med avverkning på hans mark, och

4. vad han avser att göra för att trygga återväxten.

¹ Lagen omtryckt 1993:553.

² Lydelse enligt prop. 1997/98:90.

År 1993 beslutade riksdagen en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:352). I samband med riksdagsbehandlingen uttalade Jordbruksutskottet bl.a. att det förutsatte att en utvärdering av den nya skogspolitikens effekter på den biologiska mångfalden m.m. redovisas för riksdagen. Den nya skogspolitiken tillämpas fr.o.m. den 1 januari 1994.

Skogsstyrelsen har haft regeringens uppdrag att utvärdera skogspolitiken. Tillsammans med Statens naturvårdsverk har styrelsen ett uppdrag att utvärdera den nya skogspolitikens effekter på biologisk mångfald. Båda uppdragen har redovisats i januari 1998 i Skogsstyrelsens underlag för fördjupad prövning 1999–2001 som också innehåller förslag till vissa ändringar i skogsvårdslagen. Utvärderingarna har redovisats i två huvudbilagor med tillhörande ca 20 underlagsrapporter. Huvudbilagorna och lagförslagen har remissbehandlats. Utvärderingsrapporterna och remissyttrandena finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N98/99).

I vissa delar har utvärderingen redovisats tidigare. Sålunda redovisade Skogsstyrelsen en första undersökning rörande tillämpningen av skogsvårdslagens ransoneringsbestämmelser i början av år 1996. Syftet med denna redovisning var att ge underlag för en bedömning av om ändringar behövde göras med anledning av de uppgifter som fanns om omfattande avverkningar på små fastigheter. Utvärderingen har remissbehandlats. Handlingarna i ärendet finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N96/80). Den 20 december 1996 redovisade Skogsstyrelsen en jämförande utvärdering av återväxtåtgärdernas kvalitet. Denna redovisning har remissbehandlats och därefter anmälts i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1 utg.omr. 23 s. 66). Handlingarna i ärendet finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N96/80).

Den 20 december 1996 lämnade Skogsstyrelsen även rapporten Omfattning och innebörd av biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar m.m. Rapporten har remissbehandlats. Handlingarna i ärendet finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N96/80). Samtidigt redovisade Naturvårdsverket rapporten Skogsreservat i Sverige. Båda rapporterna överlämnades därefter till Miljövårdsberedningen som den 21 december 1995 hade fått regeringens uppdrag att yttra sig över i vilken omfattning arealen skyddad produktiv skogsmark behöver utökas och former för att åstadkomma detta.

Miljövårdsberedningen har redovisat sitt uppdrag i betänkandet (SOU 1997:97) Skydd av skogsmark, behov och kostnader. Betänkandet har remissbehandlats. Handlingarna i ärendet finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N98/1249). Miljövårdsberedningens förslag behandlas i vissa delar i prop. 1997/98:145 Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Riksantikvarieämbetet har på regeringens uppdrag lämnat ett förslag till handlingsprogram för en långsiktigt hållbar utveckling för skogens kulturmiljövården. Förslaget har remissbehandlats. Handlingarna i ärendet finns tillgängliga i Närings- och handelsdepartementet (dnr N98/1236).

Lagrådet

Lagförslaget innehåller endast mindre ändringar som gäller skogsägarens skyldigheter samt kraven på skogsförnyring och miljöhänsyn. När det gäller bestämmelsen om skogs- och miljöredovisning i 14 a § har en regel med motsvarande innehåll funnits tidigare och av Lagrådet lämnats utan erinran (se prop. 1982/83:145). Mot denna bakgrund får förslaget anses vara av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Yttrande från Lagrådet har därför inte inhämtats.

4 Gällande skogspolitik

Svensk skogspolitik har utvecklats successivt under hela 1900-talet. Bakgrunden till de politiska besluten som har tagits i huvudsak med 20–25 års mellanrum har varit skogarnas väsentliga betydelse för landets ekonomi och för sysselsättning och försörjning åt landsbygdsbefolkningen. Behovet av hänsyn till naturvårdens intressen markerades i riksdagsbeslut åren 1974 och 1979, men det var först genom 1993 års skogspolitiska beslut som miljöfrågorna i skogsbruket kom att lyftas fram tydligt.

1993 års skogspolitik utgår från de ställningstaganden som gjordes vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 och som kommer till uttryck i den s.k. Agenda 21 och i Skogsprinciperna. Ett grundläggande ställningstagande var 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. Viktigt i sammanhanget var även den konvention om biologisk mångfald som Sverige hade undertecknat.

Med utgångspunkt häri beslutade riksdagen två jämställda skogspolitiska mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Något fullständigt miljömål hade inte funnits tidigare. Det betonades särskilt att riksdagen och regeringen inte borde ta ställning till detaljmål.

Det av riksdagen fastlagda produktionsmålet i skogsbruket är att skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthållig god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Miljömålet i skogsbruket är att 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.

Medlen i skogspolitiken som är av rättslig, ekonomisk och administrativ art fick genom beslutet en annan avvägning än vad som hade varit fallet tidigare. Behovet av flexibilitet betonades också. Även om stabilitet

av naturliga skäl ansågs viktig även i fortsättningen påpekades behovet av anpassning vid ändrade förhållanden och med nya kunskaper. Tre väsentliga ändringar gjordes. För det första ökades skogsägarens frihet inom de ramar som staten ställer upp. Det betonades för det andra att detta innebär ett ökat ansvar för skogsägaren dels för att i den nya friheten tillgodose de av statsmakterna fastlagda skogspolitiska målen, dels ekonomiskt för sitt skogsbruk som en motprestation till de minskade skatter och avgifter som hade beslutats. För det tredje betonades att den nya skogspolitiken förutsätter bättre kunskaper hos skogsägaren.

Vad gäller lagstiftning framhölls skogsvårdslagstiftningen som fortsatt den viktigaste. Men även naturvårdslagstiftningen och vissa delar av kulturminneslagstiftningen lyftes fram som viktiga skogspolitiska medel. Förändringarna i skogsvårdslagstiftningen syftade till en minskad detaljreglering och till en ökad mångfald i hanteringen av skogen. Kravet på röjning och gallring av skog och innehav av skogsbruksplan avskaffades. Ransoneringsreglerna (hushållningsbestämmelserna) mjukades upp genom att alla brukningsenheter mindre än 100 hektar undantogs och genom att skyddsgränsen för slutavverkning sänktes. Genom att i ökad utsträckning godta lövträd i skogsförnyringar skulle den biologiska mångfalden främjas. Krav på miljökonsekvensbeskrivningar i vissa fall infördes. Föreskrifterna om hänsyn till naturvårdens intressen utvidgades bl.a. till att omfatta alla impediment och straffreglerna skärptes.

Skogsbrukets sektorsansvar för miljövården betonades särskilt. Det ansågs att detta ansvar borde stärkas inom ramen för den befintliga lagstiftningen. Förutom hänsynsreglerna i skogsvårdslagen togs bestämmelserna om reservat m.m. i naturvårdslagen upp. I anslutning härtill behandlades frågan om intrångsersättning vid bagatellartade ingrepp, en fråga som nu har tagits upp i anslutning till förslagen om miljöbalk och följdlagstiftningen till denna. När det gäller skogsvårdsmyndighetens sektorsansvar för miljön förordades att detta skulle utsträckas till att gälla samråd enligt naturvårdslagen vid arbetsföretag i skogsbruket. Denna utvidgning har senare genomförts genom ändring i naturvårdslagen. Därmed har Skogsvårdsorganisationen fått tillsynsansvaret i miljöfrågor som avser hänsyn m.m. enligt skogsvårdslagen samt samråd och biotopskydd enligt naturvårdslagen. Anslaget för reservatsavsättningar räknades upp med 50 %. Medel säkrades för att slutföra inventeringarna av sumpskogar och skyddsvärda nyckelbiotoper.

Behovet av rådgivning, information, utbildning och forskning betonades mot bakgrund av den ökade frihet som den nya skogspolitiken innebär. Samtidigt erinrades om det ansvar som följer av detta för skogsägarna, inte minst vad gäller medfinansiering av tillämpad forskning. Bakgrunden till det senare var bl.a. att sådan forskning tidigare hade finansierats av skogsbruket via den nu slopade skogsvårdsavgiften.

Det statliga stödet till skogsbruksåtgärder avskaffades helt. Det innebar bl.a. att bidrag till investeringar i skogsvägar och till skogsvårdsåtgärder slopades. I stället orienterades det statliga stödet till åtgärder av natur- och kulturvårdskaraktär såsom civilrättsliga naturvårdsavtal, intrångsersättningar, natur- och kulturvårdsbidrag samt till åtgärder i ädellövskog och försöksverksamhet med skogsmarkskalkning.

Den statliga skogsmyndigheten, Skogsvårdsorganisationen, förändrades. Verksamheten med produktion av skogsfrö och skogsplantor fördes över till ett helägt statligt bolag, Svenska skogsplantor AB. I övrigt lämnades ett kraftigt besparingsbeting åt myndigheten samtidigt som en regionalisering av skogsvårdsstyrelserna sköts på framtiden med hänvisning till den då arbetande Regionberedningen.

Förutom vad som har nämnts i det föregående har några ytterligare förändringar genomförts efter 1993 års skogspolitiska beslut. Efter beslut av riksdagen hösten 1996 regionaliserades skogsvårdsstyrelserna per den 1 januari 1997. Antalet styrelser minskades från 24 till 11 samtidigt som ytterligare besparingar ålades myndigheten. I fråga om skogsvårdslagen har ändringar gjorts dels för att tillgodose de krav som ställs inom EU på kontroll av handel med skogsfrö och skogsplantor, dels vad gäller krav på anmälan av skogsbränsleuttag i syfte att ge möjlighet för myndigheten att ge råd till skydd för miljön. I regeringens proposition med förslag till följdlagstiftning till miljöbalken har föreslagits ändringar i skogsvårdslagen som bl.a. rör kopplingen till miljöbalken och bestämmelser om miljökvalitetsnormer i vissa fall (prop. 1997/98:90). Den propositionen innehåller även förslag om ändringar i jordabalken som skall göra det möjligt att låta civilrättsliga naturvårdsavtal gälla även för efterföljande fastighetsägare.

5 Svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv

5.1 De globala skogsfrågorna

Grunderna för 1993 års skogspolitiska beslut utarbetades ungefär samtidigt som det pågick en omfattande internationell debatt om avskogning, skogsskador och behovet av att värna en biologisk mångfald i skogarna. När regeringens förslag till ny svensk skogspolitik presenterades byggde det på de beslut som hade tagits vid FN:s konferens för miljö och utveckling år 1992 i Rio de Janeiro (UNCED). Vid denna konferens hade överenskommelser träffats dels om den s.k. Agenda 21 som bl.a. innehåller ett kapitel om åtgärder mot avskogning, dels om de s.k. skogsprinciperna. I skogsprinciperna slås det fast att alla typer av skog utgör basen för nuvarande och potentiella möjligheter att skapa resurser som kan tillgodose mänskliga behov och tillhandahålla miljövärden. Det framhålls angelägenheten av att skogarna brukas och bevaras på ett riktigt sätt. Skogsprinciperna bör tillämpas i enlighet med varje stats nationella lagstiftning. Ett grundläggande ställningstagande 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. Det anges att dessa behov omfattar produkter och tjänster som virke, vatten, mat, djurfoder, läkemedel, bränsle, bostäder, arbetstillfällen, fritidsaktiviteter, hemvist för djur, landskapsmångfald, kolsänkor och kolreservoarer och att åtgärder bör vidtas för att skydda skogen mot skador. Något

ställningstagande till en global skogskonvention, såsom bl.a. Sverige förespråkade, gick det inte att nå enighet om. Skogsprinciperna har en direkt koppling till den konvention om biologisk mångfald som bl.a. Sverige har ratificerat. Även den s.k. klimatkonventionen har betydelse i sammanhanget.

1993 års skogspolitik beslutades sålunda med dessa ställningstaganden som grund.

Rio-besluten har därefter följts upp på skilda sätt. Skogsprincipernas behandling har skett inom ramen för FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD).

De närmaste åren efter UNCED präglades av ett antal initiativ och diskussioner kring skogspolitiska frågor. De nordiska länderna lanserade ett förslag i FAO om hur arbetet med skogsprinciperna skulle kunna utvecklas inom FAO:s regionala skogskommissioner. De europeiska länderna fortsatte sitt samarbete inom ramen för den s.k. europeiska skogsministerkonferensen som hade initieras av Frankrike och Finland år 1990. Den andra europeiska skogsministerkonferensen anordnades i Helsingfors år 1993. Därvid antogs två resolutioner som i praktiken innebar en fortsättning av arbetet med att utveckla principerna för ett hållbart skogsbruk under UNCED. Liknande initiativ togs inom andra regioner i världen.

Under våren 1995 gjorde CSD en översyn bl.a. av skogsprinciperna och skogskapitlet i Agenda 21. I det sammanhanget beslutades att inrätta ett särskilt forum för behandling av skogsfrågorna, en mellanstatlig skogspanel. Skogspanelen arbetade i två år och rapporterade därefter till CSD inför en extra generalförsamling med FN om uppföljning av UNCED. Skogspanelen hade att behandla frågor om genomförandet av beslutet vid UNCED, forskningsfrågor, biståndsfrågor, frågor om handel och miljö samt frågan om hur det framtida samarbetet skulle organiseras formellt. Flera intersessionella arrangemang fanns. Sverige anordnade t.ex. i samarbete med Uganda ett internationellt möte om hållbart skogsbruk och markanvändningsfrågor.

Sverige deltog aktivt i skogspanelens arbete. Det påverkades av det svenska medlemskapet i EU. Gemensamma positioner utformades, bl.a. ett ställningstagande till förmån för en global skogskonvention, en fråga som inte minst engagerade de europeiska miljöministrarna. Sverige var pådrivande i EU-kretsen för att ge skogsnäringsens organisationer samma möjligheter som internationella miljöorganisationer att få tillfälle att som observatörer delta i skogspanelens arbete. Företrädare för såväl skogsindustrin som skogsägarna ingick i den svenska delegationen.

Skogspanelen lämnade våren 1997 sin rapport till CSD. Den innehöll ett stort antal slutsatser och rekommendationer till åtgärder på nationell, regional och internationell nivå. Rekommendationerna godkändes vid FN:s extra generalförsamling i juni 1997. Skogspanelen lyckades inte nå enighet om behovet att inleda förhandlingar om en global skogskonvention som EU önskat. Inte heller lyckades den lösa vissa frågor om teknologiöverföringar och finansiering eller om handel och miljö. De skogspolitiska diskussionerna fortsätter därför i ett nytt forum, det Internationella Skogsforumet (IFF). IFF skall lämna sin slutrapport till CSD våren 2000. Sverige deltar aktivt även i detta forum.

I juni 1998 hålls den tredje europeiska skogsministerkonferensen under ledning av Portugal. Därvid kommer bl.a. att behandlas skogsnäringens sociala betydelse. Besluten vid dessa ministerkonferenser har stor betydelse i EU:s arbete med skogsfrågor.

FAO är FN:s fackorgan för jordbruks- och livsmedelsfrågor. FAO hanterar även skogsfrågor men dessa upptar endast ca 4 % av den totala budgeten. FAO är FN:s viktigaste organ för normbildning och information på skogsområdet och har bl.a. ansvaret för den globala skogsstatistiken. Sverige deltar aktivt i FAO:s arbete och har bl.a. med biståndsmedel stött programverksamhet och metodutveckling rörande skogens roll i ett landsbygdsperspektiv. Svensk expertis medverkar i vidareutvecklingen av metoder och system för mätning och registrering av de globala skogsresurserna.

Inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) hanteras skogs- och trävarufrågor i en särskild trävarukommitté. Denna har betydelse främst för sitt arbete med långsiktiga efterfrågeprognoser vad gäller skogsindustriprodukter. Kommittén ansvarar också för insamling av skogsstatistik för hela det boreala skogsområdet och är engagerad i genomförandet av de internationella åtaganden som följer av Riokonferensen. Sverige deltar aktivt på olika sätt i kommitténs arbete.

5.2 EU och skogspolitiken

EU har ingen gemensam skogspolitik. Det är sålunda ett område där EU saknar kompetens. Sverige markerade i anslutning till medlemskapsförhandlingarna att vi är emot en gemensam skogspolitik. I vissa av de tidigare medlemsstaterna finns det däremot starka önskemål om en sådan, främst av den anledningen att man uppfattar det som en möjlighet att skapa ett system för subventioner till skogsbruk. Mot den bakgrunden har det i Europaparlamentet genomförts en utredning på området. Utredningsarbetet påbörjades innan det var aktuellt för svenskt och finskt medlemskap i unionen. Utredningsförslaget var starkt för någon form av gemensam skogspolitik. I utskottsbehandlingen gjordes dock kraftiga markeringar mot en sådan. Den s.k. subsidiaritetsprincipen betonades starkt. Samtidigt förordades en bättre samordning av skilda åtgärder inom EU som berör skogsbruket. Parlamentet beslutade i januari 1997 att uppdra åt kommissionen att inom två år lämna ett förslag till en gemensam strategi för skogsbruket. Flera exempel redovisas på vad som kan ingå i en sådan strategi. Det handlar bl.a. om stärkt organisatorisk samordning av kommissionens arbete, gemensamt uppträdande i internationella skogsfrågor, forskningssamarbete och ekonomiskt stöd till vissa skogsbruksåtgärder.

Vid Österrikes, Sveriges och Finlands medlemskap i EU fördubblades unionens skogsareal. Självförsörjningsgraden vad gäller skogsindustriprodukter ökade mycket kraftigt. För flera av medlemsstaterna betyder emellertid skogsbruk och skogspolitik något helt annat än i de nordiska länderna. I medelhavsländerna är skogsbruk snarare ett sätt att ta tillvara icke utnyttjad mark i sysselsättningssyfte genom skogsplantering.

EU:s åtgärder som direkt berör skogsbruket sker inom ramen för antingen den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) eller miljöpolitiken. Exempel på det förra är det stöd som lämnas för skogsplantering på mark som tas ur jordbruksproduktionen i syfte att minska denna. Ett annat är gemensamma åtgärder för uppföljning av luftföroreningarnas inverkan på mark och skog. På miljöområdet kan nämnas frågor om den biologiska mångfalden och internationella konventionsförhandlingar som i vissa delar berör skogsbruket och skogarna.

5.3 Nordiskt samarbete

Det nordiska samarbetet på skogsområdet är organiserat inom Nordiska ministerrådet. Till detta är knutet en ämbetsmannakommitté för jord- och skogsbruk och ett kontaktorgan för motsvarande frågor. En särskild arbetsgrupp under ämbetsmannakommittén arbetar med att samordna de nordiska positionerna i globala skogsfrågor, en annan sysslar med gemensamma frågor i närområdena, främst de baltiska länderna. Kontaktorganet har en särskild skogssektion med företrädare för myndigheter och samtliga intresseorganisationer på skogsområdet. I denna behandlas frågor av gemensamt intresse, både nordiska och globala. En särskild institution, Samnordisk skogsforskning, initierar forskning av gemensamt intresse finansierad både med nordiska och nationella medel.

5.4 Sveriges fortsatta agerande internationellt

Regeringens bedömning: Sverige bör även i fortsättningen verka aktivt i de pågående internationella förhandlingarna för en överenskommelse om ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart skogsbruk i alla delar av världen. Inom EU bör Sverige arbeta för fortsatt nationell bestämmanderätt vad gäller skogspolitiken och för en bättre samordning inom EU av hanteringen av de frågor som berör skogsbruket och skogsindustrin. Ett nära samarbete inom Norden i skogspolitiska frågor är angeläget.

Skälen till regeringens bedömning: Som framgått av avsnitt 5.1 har de globala skogsfrågorna blivit allt mer aktuella. Det pågår omfattande internationella aktiviteter, både globala och regionala. Som ett av de viktiga skogsindustriländerna med en omfattande export är det nödvändigt för oss att delta i de aktiviteter som rör skogsbruk och skogsindustri. Detta är en angelägenhet både för staten och näringslivet. Genom deltagande i internationella förhandlingar, överläggningar, seminarier och liknande arrangemang kan vi bidra med vår sekellånga erfarenhet av ett modernt, ansvarsfullt skogsbruk. De kontakter som därvid skapas är ovärderliga för skilda tillfällen. Genom medverkan i detta arbete visar vi också att vi tar vår del av det globala ansvaret för utvecklingen av ett hållbart skogsbruk över hela världen. En av de närmast viktiga uppgifterna för Sverige är sålunda att aktivt verka i de pågående förhand-

lingarna för en överenskommelse om ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart skogsbruk i alla delar av världen.

Det i avsnitt 5.2 nämnda parlamentsbeslutet om en skogsstrategi och arbetet med den s.k. Agenda 2000 har båda aktualiserat skogsfrågorna i EU på ett särskilt sätt. En kommande utvidgning av unionen med länder som har stora skogsarealer men kanske inte alltid en effektiv skogspolitik riskerar att leda till ett omfattande subventionspolitik om inga förändringar görs.

Både svensk och finsk skogsnäring verkar på en global, starkt konkurrensutsatt marknad. Vi är givetvis bundna till de internationella frihandelsavtalen. Vår skogsnäring arbetar helt under marknadsmässiga villkor. Några subventioner till normalt skogsbruk förekommer inte i vårt land. Mot denna bakgrund har vi i EU starkt markerat vår negativa inställning till en subventionspolitik på skogsbruksområdet. De inslag som i dag finns på detta område är inte konkurrensneutrala, vare sig globalt sett, mellan medlemsstaterna eller inom medlemsstaterna. De innebär i vissa delar inslag i sådan skogspolitik som enligt Parlamentets uppfattning skall beslutas nationellt.

Däremot har vi uttalat oss positivt för en bättre samordning av sådana åtgärder inom kommissionen som berör skogsbruk och skogsindustri på något sätt. En sådan samordning skulle kunna ske inom ramen för en gemensam strategi som också innehåller samarbete i de globala skogsfrågorna och vad gäller forskning av gemensamt intresse. En sådan strategi kan också ha inslag av åtgärder på miljöområdet, även ekonomiska sådan som inte stör konkurrensbilden.

Arbetet med en gemensam skogsstrategi pågår. Sverige deltar aktivt i detta arbete och hävdar därvid den inställning som här har redovisats.

Det nordiska samarbetet på skogsområdet har blivit alltmer angeläget. Det gäller inte minst i de globala skogsfrågorna, där en gemensam nordisk hållning ger styrka. Det nordiska samarbetet har också fått en ny dimension sedan Sverige och Finland blev medlemmar i EU genom att Norge står utanför unionen. Sverige bör fortsatt värna om ett nära nordiskt samarbete på skogsbruksområdet.

Regeringens bedömning: Trots behovet av en långsiktig stabilitet bör skogspolitiken utvärderas fortlöpande så att den kan anpassas när det visar sig nödvändigt.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser anser att det har förflutit alltför kort tid för att göra en meningsfull utvärdering. *Riksantikvarieämbetet* anser att kulturmiljön inte har diskuterats tillräckligt tydligt i utvärderingen. *TCO* anser att det trots den korta tiden redan framgår tydligt att med oförändrad inriktning kommer flera viktiga delmål inte att nås. *Skogsägarnas riksförbund* menar att Skogsstyrelsen med fördel kunde ha tolkat uppdraget så att hela skogspolitiken skulle utvärderas och inte bara effekterna av förändringarna år 1993. *Naturskyddsföreningen* anser att utvärderingen inte borde ha gjorts av Skogsstyrelsen.

Skälen för regeringens bedömning: I 1993 års skogspolitiska beslut slogs det fast att skogspolitiken måste ges en långsiktig och ekologisk inriktning. Det anfördes också att det inte är möjligt och rimligt att med alltför korta intervaller ändra grunderna för skogspolitiken mot bakgrund av det grundläggande kravet på en god hushållning och med hänsyn till de långa växttider som gäller för den svenska skogen. Beslut som fattas i dag och åtgärder som vidtas i vår generation ger resultat först för kommande generationer. Å andra sidan måste nya kunskaper och värderingar få komma till uttryck i den konkreta utformningen och tillämpningen av skogspolitiken.

Ett kännetecken för svenska skogspolitiska beslut är de långa tidsmellanrummen och därmed långsiktigheten i besluten. Samhällsutvecklingen går emellertid allt snabbare. Det påverkar även skogspolitiken. Viktiga skogspolitiska beslut har sålunda träffats åren 1903, 1923, 1933, 1948, 1974, 1979, 1984 och 1993. Takten har sålunda blivit allt mera snabb. Samtidigt har emellertid de grundläggande värderingarna om långsiktighet, hushållning och omsorgen om medborgarna legat fast. Vad som tillkommit under senare tid är de ökade kunskaperna om behovet av att värna en biologisk mångfald och en ökad medvetenhet om skogens kulturmiljövärden. Insikten om detta är bakgrunden till det beslut som togs år 1993 att redan inom en fyraårsperiod göra en första utvärdering av 1993 års skogspolitiska beslut. Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets redovisningar visar att detta var en riktig bedömning.

Skogsstyrelsen har sålunda haft i uppdrag att utvärdera 1993 års skogspolitiska beslut särskilt avseende miljömålet. Tillsammans med Naturvårdsverket har Skogsstyrelsens uppdrag vidare varit att fortlöpande utvärdera effekterna på den biologiska mångfalden av den nya skogspolitiken. Myndigheterna har gjort ett mycket ambitiöst arbete. Oberoende experter har utnyttjats. Enkäter har gjorts. Neutrala undersökningar och mätningar har vidtagits. Det redovisade materialet är omfattande. Vissa av resultaten redovisas översiktligt i huvudrapporterna. För en mera detaljerad information hänvisas till de många detaljerade underlagsrapporter som finns i ärendet.

Flera remissinstanser påpekar i likhet med Skogsstyrelsen att den utvärdering av skilda åtgärder som har varit möjlig att göra visar på resultat som av naturliga skäl hänför sig till tiden före den 1 januari 1994 då det skogspolitiska beslutet trädde i kraft. Ett exempel på detta är röjningarnas utveckling. Arealen för dessa minskade kraftigt redan fr.o.m. år 1991 och planade ut redan år 1993 när förslaget om att slopa röjningsskyldigheten antogs. För andra registrerade effekter kan det däremot hävdas att den debatt som fördes under utredningsarbetet inför 1993 års beslut har haft påtagliga effekter. Ytterligare andra effekter bör kunna hänföras direkt till det skogspolitiska beslutet eller till brister i tillämpningen av det.

Det är emellertid viktigt att inte överdriva tolkningen av de resultat som hittills har kommit fram i utvärderingen. Det pågår ett omfattande arbete både hos skogsägarna själva och deras organisationer. Samtidigt är personalen hos den statliga Skogsvårdsmyndigheten starkt och fortlöpande engagerad i förankringen av politiken.

Många värdefulla erfarenheter har vunnits hittills genom utvärderingen. Det gäller enskilda områden där förbättringar behöver göras, förbättringar som behandlas i det följande. Men det gäller också formerna för utvärderingen. Det är enligt regeringens uppfattning nödvändigt att skogspolitiken följs upp fortlöpande och att resultaten av denna uppföljning redovisas med lämpliga tidsmellanrum, t.ex. vart fjärde år. Härigenom blir det möjligt att göra de nödvändiga redovisningar som riksdagen behöver och de anpassningar som är angelägna. Detta är i linje med den plan som regeringen har redovisat också för miljöpolitiken (prop. 1997/98:145). Samtidigt måste skogspolitiken kännetecknas av det stabilitetskrav som följer av de naturliga betingelser som är grunden för en hållbar skogsnäring i vårt land.

7 Skogspolitiken och dess mål

Regeringens bedömning: Skogsnäringen kommer även i fortsättningen att vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt av stor betydelse för vårt land. Skogspolitikens mål som beslutades år 1993 bör ligga fast.

Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets förslag överensstämmer med regeringens bedömning vad avser skogspolitikens mål.

Remissinstanserna: Många anser att skogspolitikens mål bör ligga fast. Det gäller t.ex. *Riksantikvarieämbetet*, *Kungl. skogs- och lantbruksakademien*, *LRF*, *Skogsarbetareförbundet*, *SkogForsk* och *Skogsägarnas riksförbund*. *Sågverkens riksförbund* önskar en bättre beskrivning av miljömålet. *Fastighetsverket* efterlyser ett förtydligande av båda målen. *Skogs- och jordbrukets forskningsråd* anser det vara ett problem att begreppet biologisk mångfald numera jämföras med begreppet ”rödlistade arter”. Både myndigheter och organisationer är positiva till en

medverkan i en regional precisering av målen. *Statskontoret* anser att sådana preciseringar bör underställas riksdagen.

Skälen för regeringens bedömning: Att försörja en växande världsbefolkning är den största utmaningen för framtiden. Alla människor måste få leva ett liv som är ekonomiskt, socialt och kulturellt acceptabelt. För att detta skall vara möjligt krävs det en fortlöpande utveckling. Den måste emellertid ske på ett annat sätt än hittills. Vi kan inte längre slösa med ändliga resurser. De måste utnyttjas på ett sätt som präglas av ansvar och långsiktighet. Återanvändning och återvinning måste så långt möjligt tillämpas.

I detta perspektiv är det angeläget att ta tillvara de möjligheter som naturen ger. Biologisk produktion av förnybara resurser kan utnyttjas i långt större utsträckning än i dag. Stora arealer ligger helt outnyttjade eller utnyttjas endast extensivt. Andra har förlorat sin naturliga produktionsförmåga som en följd av misskötsel. Återigen andra är föremål för misshushållning eller exploatering utan tanke på framtiden.

Mot denna bakgrund är det angeläget för alla länder att leva upp till de skogsprinciper som FN har beslutat och som utgår från att skogarna skall brukas och vårdas på ett hållbart sätt. Sverige har förbundit sig att göra detta. Den svenska skogspolitiken har sin bas i dessa principer.

I vårt land har skogspolitiken sedan länge präglats av att staten har ställt mer eller mindre starka krav på långsiktig hushållning med skogarna. Dessa krav har riktats mot alla skogsägare oavsett grupptillhörighet. Ingen skillnad har gjorts på privatpersoner eller bolag eller staten själv. I det avseendet är förhållandena jämfört med vissa andra stora skogsländer särpräglade. I länder som Kanada och Indonesien är staten dominerande markägare och kan på det sättet utöva sitt inflytande över markutnyttjandet, bl.a. när det gäller att skydda mark genom reservatsavsättningar.

Den svenska skogspolitiken har en djup förankring hos skogsägarna. Den är normbildande och allmänt accepterad. Detta kommer bl.a. till uttryck i 1 § skogsvårdslagen som kan sägas vara en sammanfattning av skogspolitikens mål. Där sägs att skogen och skogsmarken är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Denna formulering har tillkommit i bred politisk enighet.

Skogsnäringens betydelse för ekonomi och sysselsättning i vårt land har varierat över tiden. Den starka industriutvecklingen från mitten av 1800-talet gjorde Sverige till en av de ledande nationerna på den globala marknaden för skogsindustriprodukter. Genom en stark utveckling av andra industrigrenar har visserligen skogsnäringens andel av exporten minskat. Men genom att näringen baserar sig på ett minimum av import utgör nettoexportvärdets andel mer än hälften av det totala nettoexportvärdet. Samtidigt är betydelsen för sysselsättningen både direkt och indirekt stor trots de kraftiga rationaliseringar som har gjorts inom storskogsbruket och i industrin. Betydelsen förstärks av den spridning sysselsättningen har på landsbygden och i allmänt sett sysselsättningssvaga områden.

Genom den starka inriktningen på export ges svensk skogsnäring ett markerat internationellt ansvar för hållbar utveckling. Detta tar sig ut-

tryck på olika sätt. Sålunda ligger svensk skogsnäring långt framme när det gäller miljöcertifiering av såväl industriprocesser som skogsbruk. I återanvändning av papper ligger vi på en internationellt sett mycket hög nivå. Därtill kommer den nyss nämnda långsiktiga skogspolitiken kännetecknad av ansvarsfull hushållning och skydd av den biologiska mångfalden och kulturmiljövärden.

Den svenska skogen kommer även i fortsättningen att utgöra en viktig del i vår försörjning. Skogsbruk och skogsindustri kommer att bestå som basnäring. Det innebär inte att vi kan slå oss till ro med dagens tillstånd. Produktionsmetoder måste utvecklas. Nya produkter baserade på trä måste tas fram. Svensk skogsnäring måste fortsätta att vara världsledande i utvecklingen. Genom forskning och utveckling kan vi bredda basen för användning av en av de bästa biologiska, förnybara råvarorna. Det är övertygelsen om detta som motiverat de stora statliga insatserna för skogsindustriell forskning som regeringen tog initiativet till förra året.

Sammantaget är alltså regeringens slutsats att skogsnäringen även i fortsättningen kommer att vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt av stor betydelse för vårt land.

Det av riksdagen fastlagda produktionsmålet i skogsbruket, jämfört med miljömålet, är att skogen och skogsmarken skall utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthållig god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Miljömålet är att 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.

Sammantagna speglar målen det mångbrukstänkande som genomsyrar svenskt skogsbruk och skogspolitik.

I utvärderingen redovisas analyser av hur de båda skogspolitiska målen har uppfyllts och på vilket sätt avvägningen mellan dem har skett. Sammanfattningsvis anför Skogsstyrelsen bl.a. följande. Investeringarna i skogsvård mätt i fast penningvärde har halverats under 1990-talet. Trots en förbättrad lönsamhet under mitten av decenniet ökade inte investeringarna. Miljöhänsynen har successivt förbättrats under hela decenniet. Varken produktions- eller miljömålet har dock hittills uppnåtts. Skogsstyrelsen påpekar att skogen ger en uthålligt hög virkesproduktion men att den försämrade skogsvården under 1990-talet leder till att skogen inte får den önskvärda sammansättningen. Det har skett betydande framsteg inom miljöområdet men för främst målet att bevara den biologiska mångfalden återstår mycket arbete. Under det senaste året har det noterats tecken till förbättringar som enligt Skogsstyrelsen kan vara betydelsefulla för den framtida inriktningen av skogspolitiken. Skogsstyrelsen anger särskilt intresset för miljöcertifiering som en pådrivande faktor i riktning mot ett mer ekologiskt anpassat skogsbruk. Skogsstyrelsen bedömer att det med en förbättrad skogsvård och ståndortsanpassning bör vara möjligt att skapa förutsättningar för ett ökat råvaruuttag i skogen. Goda

skogstillgångar och god lönsamhet skapar också utrymme för höga miljöambitioner. En viktig förutsättning är enligt Skogsstyrelsen också att vilt- och insektsskador begränsas liksom luftföroreningarna.

Utvärderingen visar att det återstår mycket att göra innan målet att bevara den biologiska mångfalden är uppfyllt. Den generella naturhänsynen har förbättrats men måste enligt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket bli ännu bättre. Säkerställandet av skogsmark för naturvårdsändamål måste ske i snabbare takt liksom restaurering av naturvärden. Vad gäller målet att värna sociala och estetiska värden visar utvärderingen ingen negativ utveckling. Tillståndet för skogens kulturmiljövärden är inte tillräckligt bra för att målet skall ha uppnåtts. En förbättring har dock skett sedan tiden före 1994. Skogsstyrelsen uttrycker med anledning av luftföroreningarna oro för markens långsiktiga produktionsförmåga.

Vad gäller produktionsmålet är det enligt Skogsstyrelsen otillfredsställande att skogsvårdens kvalitet och omfattning vad gäller återväxter, röjning och gallring inte når upp till de nivåer som har förutsatts i politiken. Trots försämringen bedöms den möjliga årliga avverkningen på kort sikt till ca 80 miljoner skogskubikmeter och på längre sikt till drygt 90 miljoner skogskubikmeter. Bristerna i skogsvården bedöms leda till klenare skog, ökade skaderisker och sannolikt en alltför hög lövträdsandel varigenom skogsbrukets lönsamhet minskar.

Skogsstyrelsen förordar att de båda målen ligger fast men föreslår att det görs vissa förändringar av medlen.

Även regeringen anser att målen bör ligga fast. De båda målen är modernt utformade och väl avvägda både i sig själva och gentemot varandra. De speglar både den internationella utvecklingen och vår nationella tradition. Även om de är uttryckta något annorlunda omfattar de grundsynen på en hållbar ekonomisk, social, kulturell och ekologisk utveckling. En skogspolitik av detta slag innebär sålunda att vi tar vårt ansvar både nationellt och internationellt för en utveckling som tjänar även kommande generationer.

Det kan givetvis inte uteslutas att målen kan komma att behöva justeras till följd av nya kunskaper och erfarenheter. Sådana anpassningar är emellertid inte aktuella efter den korta tid som har förflutit sedan riksdagen lade fast målen.

Det bör i sammanhanget betonas att riksdagens beslut om de båda målen förutsatte att varken riksdagen eller regeringen skulle lägga fast några del- eller detaljmål. Det är en uppgift för Skogsvårdsorganisationen att utforma sådana. Detta har också skett. Målen har hittills i många fall getts formen av s.k. inriktningsmål. Sådana mål är naturliga i en verksamhet av den karaktär som skogsbruket har. Å andra sidan kan de vara svåra att följa upp. I Skogsstyrelsens aktionsplan för biologisk mångfald har vissa försök gjorts till kvantifieringar. Även i utvärderingen diskuteras denna fråga. Det bör i sammanhanget nämnas att flera av skogspolitikens medel, bl.a. skogsvårdslagen, är utformade med utgångspunkt i 1993 års ställningstagande. Någon ändring i detta avseende är enligt regeringens uppfattning inte aktuell. I linje med detta har Skogsstyrelsen i december 1997 fått i uppdrag att i sin nästa årsredovisning rapportera till regeringen hur Skogsvårdsorganisationen regionalt har följt upp sin aktionsplan för biologisk mångfald genom att i en bred samverkan

utveckla regionala strategier och mål för biologisk mångfald och uthålligt skogsbruk. Motsvarande arbete som närmast hänför sig till produktionsmålet utförs sedan länge regelmässigt av skogsvårdsstyrelserna.

Prop. 1997/98:158

8 Skogspolitikens medel

Regeringens bedömning: Skogspolitikens medel bör även i fortsättningen vara rättsliga, ekonomiska och administrativa med samma avvägning sinsemellan som hittills.

Skälen för regeringens bedömning: Medlen i gällande skogspolitik är av rättslig, ekonomisk och administrativ art. Skogsvårdslagstiftningen anger de flesta av de grundläggande kraven som ställs på skogsbruket. Men även i naturvårdslagstiftningen och kulturminneslagstiftningen finns det krav på hur skogsbruket skall bedrivas. Lagstiftningen kompletteras numera i mindre grad av statligt ekonomiskt stöd till åtgärder i skogsbruket. Sådant är i huvudsak inriktat till åtgärder som har karaktären av miljöåtgärder, dvs. sådana åtgärder som inte tar sikte på skogsnäringens ekonomiska konkurrenskraft på vare sig den nationella eller den internationella marknaden. Andra medel kan sammanfattas under rubriken kunskapsförsörjning. Hit kan räknas information, rådgivning, utbildning, utveckling och forskning. Staten har i modern tid svarat ekonomiskt och praktiskt för merparten av dessa insatser. Under de senaste decennierna har emellertid en större del av ansvaret förts över till skogsbruket självt.

En väsentlig förändring som gjordes genom 1993 års skogspolitiska beslut var att de statliga subventionerna begränsades väsentligt på ett sätt som följer de internationella frihandelsreglerna. En annan påtaglig förändring som hade förts fram även i andra sammanhang var skogsbranschens ökade ansvar för den forskning som ligger nära praktisk tillämpning. Informationen och rådgivningen som i stor omfattning har mycket nära samband med lagstiftningens tillämpning är dock fortfarande en viktig angelägenhet för staten.

De förändringar som gjordes genom 1993 års skogspolitiska beslut när det gäller de grundläggande bedömningarna i fråga om skogspolitikens medel bör ligga fast. Någon förändring bör sålunda inte göras. Det innebär bl.a. att det inte är aktuellt att åter införa en skogsvårdsavgift, vilket Skogsarbetareförbundet har förordat.

8.1 Skogsvårdslagstiftningen

Skogsvårdslagen (1979:429) med dess föreskrifter beslutade av regeringen och Skogsstyrelsen är ett av de viktigaste medlen i skogspolitikerna sedan länge. Skogsvårdslagstiftningen innehåller de normer som blivit allmänt accepterade i vårt land och som tar sikte på vad som numera kallas ett hållbart skogsbruk men som tidigare hade benämningen långsiktigt eller uthålligt.

De grundläggande bestämmelserna om återväxtåtgärder och hushållning med virkeskapitalet har successivt utvecklats. Skogsvårdslagen har emellertid inte ändrats i någon större utsträckning och de förändringar som gjorts har skett med flera års mellanrum. Stabilitet i förutsättningarna är viktig för en verksamhet med så långa tidsperspektiv som skogsbruk.

Det är angeläget att denna stabilitet bibehålls. Samtidigt är det viktigt att göra de förändringar som utvecklingen, nya kunskaper och uppföljning av pågående verksamhet ger vid handen. Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har föreslagit ändringar på samtliga tre nivåer i lagstiftningen, nämligen i lagen, i regeringens förordning och i Skogsstyrelsens föreskrifter. Det bör samtidigt erinras om de ändringar som följer av den av regeringen föreslagna miljöbalken som bl.a. ersätter naturvårdslagen.

I det följande behandlas enbart de bestämmelser som på skilda sätt har aktualiserats av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket i utvärderingen. Flera av remissinstanserna, bl.a. Statskontoret, Sametinget, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Kungl. skogs- och lantbruksakademien och Skogsarbetareförbundet, tillstyrker förslagen allmänt. Sågverkens riksförbund anser att det behövs ytterligare tid innan behovet av lagändringar kan bedömas.

8.1.1 Skogsvårdslagens tillämpningsområde

Regeringens bedömning: Skogsvårdslagens definition av begreppet skogsmark och skogliga impediment behålls oförändrad.

Skogsstyrelsens förslag: En ny terminologi för ägoslagsindelning bör införas bl.a. i syfte att skapa en enhetlig statistik både nationellt och för den internationella rapporteringen. Både skogsvårdslagen och fastighetstaxeringslagen bör därför ändras.

Remissinstanserna: De flesta tillstyrker i huvudsak Skogsstyrelsens förslag men anser att det behövs ytterligare klarlägganden på en del punkter. *Riksskatteverket* avstyrker förslaget med hänvisning till de ändringar som det skulle leda till i fastighetstaxeringslagen.

Skälen för regeringens bedömning: I 2 § skogsvårdslagen anges vad som i lagen avses med skogsmark och skogliga impediment. Syftet är sålunda enbart att klargöra var de olika bestämmelserna i skogsvårdslagen är tillämpliga.

Skogsmark i lagens mening är, med vissa undantag, mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. Som skogsmark i lagens mening räknas också mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned. 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 lagen mark som inte är lämplig för virkesproduktion utan produktionshöjande åtgärder men som bär skog eller har förutsättningar att bära skog.

Skogsstyrelsen motiverar sitt förslag till en översyn av terminologin bl.a. med hänvisning till begreppsförvirring i anslutning till statistiska redovisningar och i samband med rapportering till internationella organisationer. I debatten om arealen skyddad skogsmark råder det inte sällan oenighet eftersom skogsmark har olika definition eller av skilda skäl ges olika definition beroende på vem som redovisar och var redovisningen sker.

Givetvis är det angeläget att i jämförande statistik skapa enhetlighet både nationellt och internationellt. Sverige verkar särskilt i olika internationella organisationer för detta. Det är för svensk del Skogsstyrelsens uppgift att i egenskap av ansvarig myndighet för skogsstatistiken utforma denna på ett sätt som tillgodoser skilda behov.

Definitionen av skogsvårdslagens tillämpningsområde är en helt annan sak. Den definition som nu finns är väl inarbetad sedan länge och utformad med utgångspunkt i sitt särskilda syfte. Den bör därför bestå. Det samma 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.

8.1.2 Anläggning av ny skog på skogsmark

Regeringens bedömning: Gällande bestämmelser om anläggning av ny skog på skogsmark bör ligga fast. Däremot bör skogsägarna informeras bättre om de krav som ställs.

Skogsstyrelsens förslag: Skogsstyrelsen har inte lämnat några förslag till ändrad lagstiftning.

Remissinstanserna: Endast *Skogsarbetareförbundet* har kommenterat frågan särskilt och önskar en översyn av regeringens föreskrifter bl.a. i fråga om den tidsperiod inom vilken återväxtåtgärder skall ha vidtagits.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt 5 § skogsvårdslagen måste den som har avverkat anlägga ny skog. De föryngringsåtgärder skall vidtas som behövs för att trygga återväxten av skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt (6 §). Åtgärderna skall ha vidtagits senast under tredje året efter det att skyldigheten att anlägga ny skog inträdde. Sådd eller plantering (skogsodling) skall användas när naturlig föryngring inte kan bedömas ge tillfredsställande återväxt inom godtagbar tid.

Skogsstyrelsen redovisade redan år 1996 vissa resultat av sin uppföljning av hur återväxterna av skog har utvecklats. Frågan behandlades i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1 utg.omr. 23 s. 66). I den nu aktuella utvärderingen har ytterligare uppgifter tillkommit. I sammanfattning visar utvärderingen följande resultat.

Under 1996 och 1997 har återväxtresultaten taxerats på ytor som avverkades år 1990 i norra Sverige och år 1992 i södra Sverige. Resultaten visar på en i genomsnitt viss förbättring av resultaten under perioden. Drygt 80 % av föryngringsarealen var godkänd. Resultaten i södra Norrland och Svealand visar på en förbättring medan det har skett en för-

sämring i Götaland. Andelen skogsodling har minskat från 83 % till 72 %. Skogsodlingen har gett bättre resultat än självföryngring. Andelen godkänd skogsodlingsareal var 89 % medan den godkända självföryngringsarealen var endast 68 %. Markberedning förbättrade resultaten påtagligt. Av den markberedda arealen var 87 % godkänd medan den icke markberedda kom upp i endast 65 %. Andelen lövträd har ökat från i genomsnitt 3 % till 8 %. Andelen var störst i Götaland med 15 %.

Skogsstyrelsen har också undersökt hur skogsägarna har valt återväxtmetod efter avverkningar åren 1993 och 1994. Undersökningen visar att på 29 % av föryngringsarealen hos privata skogsägare hade självföryngring tillämpats på för sådan olämplig mark. Motsvarande andel hos övriga skogsägare var 12 %. Endast 60 % av den markberedning som behövs hade utförts. Bara 50 % av planteringsbehovet hade utförts hos privata skogsägare efter stipulerade tre år jämfört med 84 % hos övriga skogsägare. Särskilda undersökningar visar att skogsägarna har haft alltför hög tro på självföryngring men att de samtidigt lämnar kvar alltför få fröträd på hyggerna. Skogsstyrelsen bedömer att självföryngring är lämplig på 20–25 % av föryngringsarealen. Nivån ligger för närvarande på ca 30 %.

Arealen planteringar med främmande trädslag, främst contortatall, har minskat från ca 40 000 hektar om året på 1980-talet till ca 4 000 hektar år 1996.

Det står helt klart att återväxternas resultat inte tillgodoser skogsvårdslagens krav. Detta är allvarligt eftersom dåliga skogsföryngringar äventyrar den framtida virkesförsörjningen. Både kvantitet och kvalitet minskar. Därför är det absolut nödvändigt att förbättringar sker. Skogsodling måste tillämpas i större utsträckning. Skonsamma markberedningar måste utföras. Självföryngring får tillämpas enbart på marker som är lämpliga för sådan och med tillräckligt antal fröträd och med markberedning där så behövs.

Så som lagstiftningen är utformad kan en nödvändig förbättring ske utan ändringar i lagen. Däremot måste skogsägarna upplysas bättre om vad som gäller och hur föryngringsarbetet skall bedrivas. I vissa fall kan lagens bestämmelser om förelägganden behöva tillämpas.

8.1.3 Røjning och gallring av skog

Regeringens bedömning: En ökning av skogsvårdande røjning och en förbättrad gallring bör uppnås genom information och rådgivning.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Endast *Skogsarbetareförbundet* har kommenterat frågan om røjningsskyldighet särskilt och anser att den skall vara en del av skyldigheten att anlägga ny skog.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt skogsvårdslagen i dess lydelse t.o.m. år 1993 gällde att røjning av plantskog eller ungskog skulle ske när skogen är så tät eller av sådan beskaffenhet i övrigt att produktionen av värdefullt virke väsentligt hämmas. Vidare gällde att gallring av

skog skulle ske i samma situationer. Dessa skyldigheter, utom kravet på röjning av plantskog, slopades genom 1993 års skogspolitiska beslut. Motivet härför var bl.a. att möjliggöra den framtida variation i skogarna som av flera skäl ansågs vara angelägen. Det påpekades också att andra åtgärder och förhållanden sannolikt hade påverkat den ökade aktivitet i dessa verksamheter som hade noterats för 1980-talet. Som exempel nämndes statsbidrag, intensifierad rådgivning och förbättrad lönsamhet i skogsbruket.

Enligt Skogsstyrelsens utvärdering har den årliga röjningen i skog minskat påtagligt från en nivå på ca 350 000 hektar under 1980-talet till ca 200 000 ha under 1990-talet. Behovet av röjning bedöms till 275 000 hektar om året. Om den eftersatta röjningen skall tas igen tillkommer ytterligare 25 000 hektar om året. Av utvärderingen framgår att den kraftiga minskningen inträdde redan alldeles i början av 1990-talet och att en utplaning har skett fr.o.m. år 1994, det år som röjningsskyldigheten upphörde. Det kan med andra ord inte vara slopandet av denna som har medfört minskningen av röjningarna.

Vad så gäller gallringarna redovisar Skogsstyrelsen att dessa, särskilt i fråga om den första gallringen, inte utförs vid den tidpunkt och i den omfattning som är önskvärd. Den årligen gallrade arealen under 1990-talet har uppgått till drygt 250 000 hektar medan den gallringsbara arealen är ca 550 000 hektar, varav merparten som första gallring. Vidare anges att kvaliteten i gallringarna måste förbättras, att gallringsuttagen i vissa fall är alldeles för stora och att det tillämpas gallringsmetoder som ger ojämna uttag i bestånden.

I budgetpropositionen för år 1998 har regeringen redovisat sin bedömning av vad som är angeläget att göra i fråga om röjningen av skog (prop. 1997/98:1 utg.omr. 23 s. 67). Samma synsätt kan anläggas på gallringen. Både röjningens och gallringens betydelse för produktionen av värdefull råvara och därmed också för det enskilda skogsföretagets ekonomi måste tydliggöras. Det pågår i detta syfte en kampanj inte minst från virkesköparnas sida för att få till stånd en bättre skogsskötsel i detta syfte. Skogsvårdsorganisationens rådgivning är givetvis av stor betydelse även i detta sammanhang. Utvärderingen antyder att kampanjerna har haft betydelse för att utvecklingen har vänt i fråga om röjningarna.

Både röjning och gallring är led i det kommersiella, konkurrensutsatta skogsbruket. Åtgärderna bör därför inte subventioneras med statliga medel. Om de kan utgöra ett intressant inslag i arbetsmarknadspolitiken får avgöras i en avvägning mot andra möjliga insatser. De statliga bidrag som i så fall skulle vara aktuella är enbart för merkostnader i förhållande till normala kostnader för åtgärden.

Regeringens förslag: Skogsvårdslagen kompletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur avverkning skall bedrivas för att vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringens bedömning: Skogsstyrelsen bör överväga en höjning av de lägsta tillåtna åldersgränserna för föryngringsavverkning. Lägsta arealgränsen, 50 hektar, för tillämpning av ransoneringsreglerna bör ligga fast tills vidare.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget om bemyndigande att ge föreskrifter om ändamålsenligheten för återväxt avstyrks specifikt av *Skogsägarnas riksförbund* och *LRF*. *Skogsindustrierna* anser att sådana föreskrifter inte får innebära nya detaljregleringar. *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker förslaget. *Skogsägarnas riksförbund* tillstyrker en översyn av lägsta slutåldrarna medan *Fastighetsverket* avstyrker förslaget. *Skogsarbetareförbundet* förordar en översyn av jordförvärvslagen och fastighetsbildningslagen i syfte att komma tillrätta med de på vissa fastigheter omfattande slutavverkningarna. Även *Skogsägarnas riksförbund* efterlyser en översyn av jordförvärvslagen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt 10 § första stycket skogsvårdslagen skall avverkning på skogsmark vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. Syftet med denna bestämmelse är enligt förarbetena att tillgodose behovet av ett långsiktigt, bärkraftigt skogsbruk. Bestämmelsens närmare utformning ändrades genom 1993 års skogspolitiska beslut i syfte att möjliggöra en mindre stel tillämpning genom att tillåta nya avverkningsformer, dock med bibehållande av det grundläggande kravet på ändamålsenlighet i fråga om återväxt.

Skogsstyrelsen har i sin utvärdering noterat att avverkningarna i många fall inte har varit ändamålsenliga för återväxten. Det innebär att syftet med bestämmelsen, den långsiktiga utvecklingen, äventyras. I vissa fall kan det t.o.m. vara så att följderna av en olämplig avverkning inte går att rätta till i efterhand. Skogsstyrelsen har mot denna bakgrund föreslagit att det skall bli möjligt att i föreskriftsform ange vad som avses med ändamålsenligheten m.m. enligt gällande bestämmelse. De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Endast *LRF* och *Skogsägarnas riksförbund* har avstyrkt med hänvisning till att det inskränker skogsägarnas frihet.

Goda återväxter efter avverkning är grundläggande i ett hållbart skogsbruk. Kravet på sådana har en bred förankring hos landets skogsägare. Det är en av de normer som är djupt rotade och som är viktig att föra vidare till kommande generationer skogsägare. Utvärderingen har visat, även om den omfattar tid även före den nya skogspolitikens ikraftträdande, att det behövs kraftfulla åtgärder för en förbättring av återväxten. I det sammanhanget är formen för föryngringsavverkning av stor

och i många fall avgörande betydelse. Att tydligt kunna ge föreskrifter om hur avverkning skall bedrivas för att vara ändamålsenlig för återväxten eller främja skogens utveckling är angeläget. Lagen bör därför kompletteras med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter. Avsikten är givetvis inte att omöjliggöra en ökad mångfald som 1993 års beslut avsåg utan i stället att förhindra avverkningsformer som uppenbarligen strider mot lagens syften.

Enligt 10 § andra stycket skogsvårdslagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas. Bestämmelsen fanns i sak redan före 1994 men regleringen var då mycket detaljerad med möjlighet till omfattande undantag. Genom 1993 års beslut syftades det till en väsentlig förenkling av dessa regler. Samtidigt angavs det att en riktlinje för framtiden borde vara att sänka gränsen för lägsta slutavverkningsålder med 25 %.

Utvärderingen visar att åldern på den skog som förnygringsavverkas har sjunkit, främst i södra Sveriges granskogar. Enligt Skogsstyrelsen utgör detta emellertid inget problem för virkesproduktionen jämfört med hur det var före förändringen av bestämmelserna. Skogsstyrelsen bedömer emellertid effekterna på längre sikt som mer osäkra och avser därför att följa utvecklingen närmare.

Behovet av att skydda och vårda den yngre skogen är sedan länge väl förankrat hos skogsägarna. Detta talar enligt regeringen för att den tidigare detaljregleringen inte bör återinföras. Det finns emellertid motiv för att uppmärksamt följa utvecklingen. Anledningen är de exploaterande avverkningsformer som bedrivs av vissa nya skogsägare som samtidigt utnyttjar de vidgade undantagen från ransoneringsbestämmelserna i övrigt. Det är Skogsstyrelsen som beslutar de närmare föreskrifterna om lägsta slutavverkningsålder. Om det visar sig att nuvarande regler utnyttjas på ett sätt som inte är i linje med skogspolitikens anda bör Skogsstyrelsen vidta åtgärder.

I 11 § skogsvårdslagen regleras skogsägarens möjligheter att avverka. Bestämmelserna är mer detaljerade för stora fastigheter än för små. För större skogsinnehav är det sålunda möjligt att ge föreskrifter om att högst en viss andel av en brukningsenhets skogsmarksareal får avverkas under en viss period. I fråga om mindre skogsinnehav får föreskrifterna innebära att avverkning inte får ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens produktiva skogsmarksareal kommer att bestå av kalmark och yngre skog. För de senare har regeringen så sent som hösten 1997 beslutat att brukningsenheter mindre än 50 hektar skall helt undantas från begränsningen. Tidigare gällde undantaget alla brukningsenheter mindre än 100 hektar. Motiven för ändringen framgår av budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1 utg.omr. 23 s. 66).

Före 1993 gällde ransoneringsbestämmelser som innebar att undantag från dem bestämdes med utgångspunkt i brukningsenhetens produktionsförmåga. För södra Sverige motsvarade detta ca 20 hektar, för norra Sverige 40 hektar eller mer. Regleringen ansågs krånglig samtidigt som den knappast hade någon betydelse för den regionala skogshushållningen. Snarare försvårade den skogsindustrins råvaruförsörjning. Mot den

bakgrunden beslutades år 1993 den väsentliga uppmjukningen av regeln. Beslutet sammanföll nära i tiden med ändringar i fastighetsbildningslagen och jordförvärvslagen. Effekterna av ändringarna i fastighetsbildningslagen är osäkra. Ändringarna i jordförvärvslagen var emellertid sådana att helt nya grupper av köpare av skogsfastigheter fick möjligheter att uppträda på marknaden. Bland dessa finns sådana som saknar tidigare förankring i skogsbruket och därmed inte tagit del av den normbildning som 1900-talets skogspolitik har medverkat till.

Denna utveckling har motiverat regeringen att skärpa bestämmelserna på redovisat sätt. Några remissinstanser har förordat en ytterligare skärpning. En sådan skulle emellertid enligt regeringens mening föra för långt. Den skulle ställa krav på väsentligt ökade resurser för tillsyn från skogsmyndighetens sida. Samtidigt skulle den utgöra en alltför stark begränsning i avverkningsaktiviteten. Den nuvarande arealgränsen får sålunda betraktas som väl avvägd och bör alltså inte ändras.

8.1.5 Anmälningsskyldigheten

Regeringens förslag: I samband med sin anmälan av planerad avverkning skall skogsägaren även redovisa planerade åtgärder för återväxt av ny skog.

Regeringens bedömning: Skogsstyrelsens föreskrifter om redovisningen av den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen behöver kompletteras.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Förslagen som rör anmälningsskyldigheten tillstyrks specifikt av *Riksantikvarieämbetet*, *Skogsindustrierna* och *Skogsägarnas riksförbund*. Andra uttrycker sig positivt i mer allmänna ordalag.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt 14 § skogsvårdslagen är skogsmarkens ägare skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta skogsvårdsstyrelsen om avverkning som skall äga rum på hans mark, uttag av skogsbränsle i samband härmed, dikning som inte kräver tillstånd enligt naturvårdslagen samt om vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkningen. Anmälningsskyldigheten har i fråga om avverkning begränsats till föryngringsavverkning större än 0,5 hektar. Anmälan skall göras minst sex veckor innan planerad åtgärd påbörjas. Syftet härmed är att ge myndigheterna tillräckligt med tid för bedömning av om särskilda åtgärder skall vidtas.

Skogsstyrelsen har med hänvisning till de tidigare nämnda bristerna i arbetet med återväxtåtgärderna föreslagit att bestämmelserna kompletteras så att det går att ställa krav på redovisning av vilka återväxtåtgärder som planeras.

Som framhållits i det föregående är formen för avverkning avgörande för hur återväxterna utvecklas. Felaktigt utförda åtgärder kan få negativa

långsiktiga effekter på skogsproduktionen. Samtidigt är det nödvändigt att på ett tidigt stadium planera för nödvändiga åtgärder så att kostnaderna inte blir onödigt höga t.ex. genom att de måste upprepas. Vidare finns det anledning att komma tillrätta med den osäkerhet som många skogsägare känner i fråga om förnyingsmöjligheterna i det enskilda fallet. Det gäller inte minst många nya skogsägare som inte har någon tidigare erfarenhet av skogsskötsel. Mot denna bakgrund bör 14 § skogsvårdslagen kompletteras med en bestämmelse om att skogsägaren i anslutning till en avverkningsanmälan skall redovisa planerade åtgärder för att trygga återväxten av ny skog. Härigenom ges skogsvårdsstyrelsen möjlighet att göra informations- och rådgivningsinsatser om så behövs.

Skogsstyrelsen har påpekat att hänsynsredovisningen ofta är alltför schablonmässig och att bristerna i redovisningen skulle kunna bortfalla om krav ställs på t.ex. en kartredovisning. En sådan förändring kombinerad med insatser för bättre planering av åtgärder för natur- och kulturmiljöhänsyn bör som Skogsstyrelsen har angett kunna leda till positiva resultat. Det ankommer på Skogsstyrelsen att besluta i denna fråga.

8.1.6 Generell hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna besluta föreskrifter om de åtgärder som skall vidtas för det fall föreskrifterna om naturvården och kulturmiljövården inte har följts. Föreskrifterna får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om förbud mot skogliga åtgärder på impediment bör skärpas.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks specifikt av *Riksantikvarieämbetet* och *Skogsindustrierna* medan *Skogsägarnas riksförbund* anser att ett genomförande av dem kräver att det sker en skälighetsbedömning i de enskilda fallen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt 30 § skogsvårdslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer 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. Föreskrifterna får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Enligt 35 § får tillsynsmyndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller dess föreskrifter skall efterlevas. I de fall som här är i fråga kan förelägganden och förbud meddelas omedelbart. De kan förenas med vite.

Skogsstyrelsen har i sin utvärdering noterat att den generella hänsynen till naturvårdens intressen vid föryngringsavverkning har förbättrats något under utvärderingsperioden. Hänsynen till kulturmiljövårdens intressen är bättre. Skogsstyrelsen påpekar särskilt att det behövs bestämmelser som gör det möjligt för myndigheten att föreskriva att vissa skador skall rättas till, t.ex. sönderkörda eller nedrisade stigar och vattendrag.

Den generella hänsynen är av grundläggande betydelse i den svenska skogspolitiken. Genom tillämpning av denna behöver för markägaren mer ingripande och för staten mer kostsamma åtgärder inte tillgripas. Den generella hänsynen är dessutom väl avpassad för svenska förhållanden där så gott som all skog på ett eller annat sätt är brukad eller skapad i förhållandevis sen tid. De nuvarande bestämmelserna ger möjligheter för myndigheten att ge föreskrifter och att ingripa innan en åtgärd har vidtagits. Däremot saknas det möjligheter att få till stånd återställningsåtgärder i efterhand när en föreskrift inte har följts. Denna brist bör nu avhjälpas i huvudsak på det sätt som Skogsstyrelsen har föreslagit. Ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta föreskrifter om de åtgärder som skall vidtas för det fall föreskrifter om naturvården och kulturmiljövården inte har följts bör sålunda införas i 30 §. Syftet är givetvis att tillämpa ett sådant bemyndigande enbart när det på ett rimligt sätt är möjligt att vidta sådana åtgärder och med den begränsningen att föreskrifterna inte får vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

30 § innehåller även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot avverkning och andra skogsbruksåtgärder på skogliga impediment. Efter regeringens bemyndigande har Skogsstyrelsen föreskrivit att det på skogliga impediment större än 0,1 hektar gäller förbud mot avverkning, skogsvårdsåtgärder och gödsling men att enstaka träd får avverkas om naturmiljöns karaktär inte förändras därav.

Skogsstyrelsen har, med hänvisning till att det trots restriktiva föreskrifter förekommer avverkning på impediment, anmält sin avsikt att komplettera föreskrifterna med allmänna råd.

De skogliga impedimenten har ett särskilt värde när det gäller att bevara en biologisk mångfald. Visserligen är antalet arter i impedimenten förhållandevis begränsat. De har emellertid sin särpräglade sammansättning. Impedimentens starka areella spridning ger dem ett extra värde som komplement till de hänsynsåtgärder som vidtas på övrig mark. För skogsägaren har impedimenten knappast något särskilt ekonomiskt värde. De förtjänster som kan göras på avverkning av enstaka träd är försumbara. Därför bör det även i fortsättningen gälla mycket starka begränsningar för skogsbruksåtgärder på de skogliga impedimenten. Med hänsyn till de ofta diffusa gränserna mellan skogsmarken och impedimenten är det dock inte möjligt att praktiskt upprätthålla ett totalt förbud. Däremot är det angeläget med sådana förtydliganden som Skogsstyrelsen har redovisat och, om möjligt, även en skärpning av föreskrifterna.

I anslutning till regeringens förslag till följdlagstiftning till miljöbalken m.m. har frågan om förhållandet mellan skogsvårdslagens och miljöbalkens hänsynsregler aktualiserats (prop. 1997/98:90 s. 244 f.). Det har

gjorts gällande att det skulle komma att råda oklarheter om vilken lagstiftning som skall tillämpas på skogsbruket. Det finns därför anledning att i detta sammanhang peka på vad som sägs i nämnda proposition. Enligt denna måste det, när två bestämmelser som är tillämpliga i samma fråga leder till olika resultat och bestämmelserna alltså är oförenliga, göras en bedömning av vilken bestämmelse som skall tillämpas. Av allmänna lagvalsprinciper följer i förevarande fall att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna skall tillämpas. Enligt regeringens bedömning behövs inte någon uttrycklig lagreglering av detta eftersom den valda metodiken med tillräcklig tydlighet knyter an till allmänt erkända lagvalsprinciper. Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått t.ex. blir tillämplig endast i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna. I vissa andra fall kan hänsynsreglerna av naturliga skäl inte tillämpas. Härtill kommer att skogsvårdsstyrelsen kommer att vara tillsynsmyndighet inom det område som regleras av skogsvårdsförfattningarna, även om ingripandet stöder sig på de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken.

8.1.7 Skogs- och miljöredovisning

Regeringens förslag: För varje brukningsenhet skall det finnas en aktuell redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad redovisningen skall innehålla, om vad som avses med en aktuell redovisning och om undantag från kravet på redovisning.

Skogsstyrelsens förslag: Skogsstyrelsen har redovisat den betydelse som en skogsbruksplan eller annat planeringsunderlag har för verksamheten på en skogsfastighet.

Remissinstanserna: Flera uttalar sig positivt om skogsbruksplaner och särskilt i den nya form som innehåller uppgifter om natur- och kulturmiljövärden. *Skogsarbetareförbundet* anser att det var ett misstag att avskaffa kravet på skogsbruksplan och att det bör införas igen.

Skälen för regeringens förslag: Efter beslut av riksdagen år 1983 infördes i skogsvårdslagen ett krav på att det för varje brukningsenhet skall finnas en skogsbruksplan med riktlinjer för skogens skötsel på enheten (prop. 1982/83:145, bet. 1982/83:JoU34, rskr. 1982/83:360). Planen skulle upprättas enligt föreskrifter som meddelades av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det fanns möjligheter att meddela föreskrifter om undantag från kravet på skogsbruksplan. Syftet med bestämmelsen var att stimulera till ett mer aktivt skogsbruk.

1990 års skogspolitiska kommitté föreslog att kravet på skogsbruksplan skulle kvarstå men i form av en redovisning av skogstillståndet. Regeringen valde emellertid att föreslå att kravet på skogsbruksplan skulle slopas helt. Detta blev även riksdagens beslut. Regeringens motiv var att behovet av en skogsbruksplan är allmänt erkänt sedan länge och

att denna uppfattning är så djupt rotad att några tvingande krav inte bör ställas på vare sig skogsbruksplan eller en enklare redovisning av skogstillståndet.

Skogsstyrelsen har i sin utvärdering betonat skogsbruksplanens betydelse för ett aktivt och ansvarsfullt skogsbruk. Produktionen av skogsbruksplaner har enligt Skogsstyrelsen minskat kraftigt och ungefär hälften av de privata skogsägarna har ingen aktuell skogsbruksplan. Motsvarande synpunkter på skogsbruksplanens betydelse har framförts av flera remissinstanser.

Skogsstyrelsens utvärdering visar att utvecklingen har gått i en annan riktning än den som dåvarande regering förutskickade. Det är givetvis inte tillfredsställande att så många skogsägare inte har aktuella kunskaper om sina skogsfastigheter. Brist på kunskap förhindrar ett aktivt brukande. Det stimulerar inte heller till en riktig skogsvård. Därtill kommer svårigheterna för skogsägaren att leva upp till de krav som ställs på hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Just dessa intressen har föranlett en utveckling av s.k. gröna skogsbruksplaner. Detta har skett både i Skogsstyrelsens regi och i regi av skogsägareföreningar. De senares ekonomiska intresse för att kunna redovisa att skogsråvaran kommer från ett skogsbruk som bedrivs hållbart har i vissa fall motiverat särskilt engagemang både praktiskt och ekonomiskt i medlemmarnas skogsbruksplaner. Antalet företag som producerar skogsbruksplaner har ökat.

Vad som nu sagts motiverar att kravet på någon form av redovisning av skogstillståndet införs. Ytterligare ett motiv härför är att allt fler skogsägare saknar förankring i ett praktiskt skogsbruk. Att införa ett krav på en fullständig skogsbruksplan skulle dock föra för långt. Regeringen föreslår därför att det i skogsvårdslagen införs en bestämmelse om att varje brukningsenhet skall ha en aktuell redovisning som anger hur skogen ser ut på brukningsenheten och vilka natur- och kulturmiljövärden som finns registrerade för enheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela närmare föreskrifter om vad redovisningen skall innehålla, om vad som avses med en aktuell redovisning och om undantag från kravet på redovisning. Syftet med denna skyldighet är inte att detaljreglera skogsägarens handlande. Därför bör innehållskravet inte ta sikte på avverkning eller andra aktiviteter som syftar till att generera omedelbara inkomster. Inte heller bör kraven utformas på sådant sätt att de favoriserar vissa typer av planer och redovisningar och diskvalificerar andra. Det bör med andra ord råda en stor frihet för skogsägaren att bestämma detaljinnehållet. Obligatoriskt bör bl.a. vara uppgifter om natur- och kulturmiljövärden som tagits fram och dokumenterats genom myndigheternas inventeringar. Skogsägaren bör ges en rimlig tid att skaffa sig en redovisning. Någon straffsanktion bör inte kopplas till bestämmelsen.

8.1.8 Ekonomisk säkerhet för återväxtåtgärder

Regeringens förslag: Bestämmelserna om ekonomisk säkerhet för återväxtåtgärder efter avverkning kompletteras med ett förbud mot att

påbörja avverkningen innan säkerheten har ställts och godkänts av skogsvårdsstyrelsen.

Regeringens bedömning: Frågan om möjligheterna att binda säkerheten till fastigheten så att den följer med en överlåtelse bör skyndsamt utredas närmare.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: De allra flesta tillstyrker förslaget och påpekar att frågan om att få en säkerhet att följa fastigheten måste lösas snarast.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Om en avverkning föranleder förhållandevis dyra återväxtåtgärder i större omfattning får skogsvårdsstyrelsen enligt 36 § skogsvårdslagen i samband med avverkningen besluta att säkerhet skall ställas för fullgörandet av åtgärderna. Om inte säkerhet ställs får skogsvårdsstyrelsen meddela förbud att avverka skog på brukningsenheten utan skogsvårdsstyrelsens tillstånd.

I samband med utvärderingen har Skogsstyrelsen uppmärksammat att en avverkning i praktiken kan ske utan att säkerhet har ställts. Den möjlighet som bestämmelserna ger skogsvårdsstyrelsen att förbjuda avverkning på fastigheten hinner inte utnyttjas under den sexveckorsperiod som skogsägaren måste vänta efter det att en avverkningsanmälan har gjorts. Skogsstyrelsen föreslår därför att lagen ändras så att avverkningen får påbörjas först när säkerheten är ställd och godkänd av skogsvårdsstyrelsen.

Regeringen anser mot bakgrund av vad som har framkommit i utvärderingen att Skogsstyrelsens förslag bör genomföras. Den bestämmelse som redan finns och som ger skogsvårdsstyrelsen möjlighet att förbjuda avverkning på brukningsenheten är avsedd att tillämpas på hela brukningsenheter där skogsvården är misskött. Den kan alltså tillämpas först sedan sådan har konstaterats.

Skogsvårdslagen bör sålunda kompletteras med en bestämmelse som gör det möjligt för skogsvårdsstyrelsen att erhålla och godkänna säkerheten innan avverkningen får påbörjas.

Säkerheten är till för att täcka de kostnader som kan uppstå för skogsvårdsstyrelsen om den blir tvungen att själv utföra återväxtåtgärderna. Ett sådant förfarande kan enligt lagen nämligen tillgripas om någon inte rättar sig efter ett föreläggande. Det har under senare tid förekommit ett antal fall där säkerhet har begärts och ställts och där fastigheten har överlåtits efter det att avverkningen har skett men innan några återväxtåtgärder har utförts. Säkerheten har då återgått till den tidigare ägaren. Om den nye ägaren inte har möjlighet att ställa motsvarande säkerhet och vägrar att anlägga ny skog åsamkas staten kostnader. Detta är givetvis inte tillfredsställande. Frågan har då aktualiserats om inte säkerheten skulle kunna bindas till fastigheten. Någon närmare utredning om detta har inte presenterats. Hur det lagstiftningsmässigt skulle lösas behöver alltså utredas närmare om förslaget skulle genomföras. Regeringen anser att det närmare bör prövas om det är möjligt att på detta sätt komma tillrätta med problemet och har för avsikt att skyndsamt låta utreda frågan närmare.

De under avsnitt 8.1.4–8 behandlade förslagen föranleder ändringar i skogsvårdslagen i enlighet med vad som redovisas i avsnitt 2. Ändringen i 14 § görs på sätt som där anges med anledning av att annan ändring i paragrafen har föreslagits i prop. 1997/98:90. Rubriken ”Miljökonsekvensbeskrivning” närmast före 32 § byts ut mot ”Miljöanalys” vilket också framgår av avsnitt 2.

Någon särskild författningskommentar utöver vad som angetts tidigare i avsnitt 8 synes inte vara nödvändig.

8.2 Områdesskydd m.m.

Regeringens bedömning: Ytterligare mark behöver skyddas i syfte att bevara en biologisk mångfald och kulturmiljövärden i skogen. Takten i skyddsarbetet bör öka och formerna för skydd bör utnyttjas mer effektivt och på försök i mer flexibla former. Bestämmelserna om biotopskydd bör kompletteras.

Skogsstyrelsens, Naturvårdsverkets och Miljövårdsberedningens förslag överensstämmer i princip med regeringens bedömning men är mer långtgående vad avser takten i skyddsarbetet.

Remissinstanserna: Många instämmer i förslagen om ökade resurser för naturvårdsavtal, biotopskydd och reservat. Det gäller t.ex. *Sametinget, Länsstyrelserna i Skåne, Värmlands och Västerbottens län, Kungl. skogs- och lantbruksakademien, LRF, Skogsägarnas riksförbund, Skogsindustrierna, SkogForsk, Naturskyddsföreningen* och *SACO*. Förslagen om en översyn av biotopskyddet och om en mer flexibel tillämpning av detta tillstyrks också. *Statskontoret, Lantmäteriverket, Länsstyrelsen i Värmlands län, LRF, Skogsägarnas riksförbund* och *Skogsindustrierna* ser positivt på en flexiblere tillämpning av medlen för områdesskydd medan *Naturvårdsverket* är mer avvaktande.

Skälen för regeringens bedömning: Skydd i olika former för att bevara en biologisk mångfald och kulturmiljövärden i skogen är ett viktigt komplement till den generella hänsyn till naturvårdens intressen som är basen för bevarandet av mångfalden. Sådant skydd kan ske både på markägarens eget initiativ utan statens eller kommuns ingripande och på myndigheternas initiativ med stöd av lagstiftning av olika slag. Viktigt i sammanhanget är att betona den betydelse all mark med skog och mark i anslutning till denna har för en biologisk mångfald och för att växter och djur som normalt hör hemma i vårt land kan fortleva.

De starkaste bestämmelserna om områdesskydd finns i naturvårdslagen. Dessa avser nationalpark, naturreservat och biotopskydd. Bestämmelserna har i huvudsak överförts till miljöbalken i det förslag som regeringen tidigare har lämnat till riksdagen (prop. 1997/98:45). Där föreslås också en ny skyddsform kallad kulturreservat. Med stöd av skogsvårdslagen finns det även möjlighet att förbjuda avverkning i fjällnära skog om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvärden eller kulturmiljövärden. I samtliga dessa fall

gäller att ersättning lämnas vid avsevärt intrång i pågående markanvändning. Enligt skogsvårdslagen är det vidare förbjudet omföra en ädellövskog till barrskog eller annan lövskog. Statsbidrag lämnas enligt lagen för vissa skötselåtgärder i ädellövskogen.

Ytterligare bestämmelser om områdesskydd finns i skogsvårdslagen. Sålunda krävs det tillstånd för föryngringsavverkning i sådana områden som regeringen har förordnat som svårföryngrade eller som skyddsskogar. I svårföryngrade områden i Norrland och Dalarna får tillstånd inte ges till avverkning på mark som producerar mindre än en kubikmeter om året per hektar. Inte heller får tillstånd ges till avverkning för att bygga skogsbilväg som saknar s.k. båtnad. Dessa förbud kan inte ligga till grund för ersättningsanspråk eftersom de inte inskränker skogsbruk som är pågående markanvändning. Det gäller även förbudet enligt skogsvårdslagen att avverka skogliga impediment som har redovisats i det föregående.

I samband med 1993 års skogspolitiska beslut behandlades frågan om behovet av skydd av skog i syfte att bevara en biologisk mångfald. Därvid anfördes bl.a. följande: Det påpekades att den förordade skogspolitiken på ett helt nytt sätt utgick från vårt nationella och internationella ansvar för att bevara den biologiska mångfalden och de växt- och djurarter som naturligt lever i Sverige. Vid bedömningen av hur stor del av skogsmarken som behöver avsättas som reservat bör hänsyn tas till andra åtgärder som vidtas för att bevara den biologiska mångfalden och uppfylla miljömålet. Det hänvisades till den normala hänsynen som skall tas vid alla åtgärder i skogsbruket men också till biotopskyddet, skyddet av våtmarker, hänsynstagandet i gränslandet mellan skogsmark och jordbruksmark och frivilliga åtaganden.

Det pekades också på möjligheten att tillämpa olika medel flexibelt. Genom att skydda olika områden under skilda tidsperioder ansågs det många gånger möjligt att avstå från för både staten och markägaren dyrbara reservatsavsättningar som annars hade tett sig nödvändiga. Mot bakgrund av detta lanserades ett nytt instrument, nämligen civilrättsliga avtal mellan staten och markägaren avseende naturvårdsinsatser, s.k. naturvårdsavtal. Som ytterligare alternativ angavs möjligheten att förordna om reservat utan att ägareförhållandet ändras och med en varierad grad av inskränkningar. Miljömålet skulle alltså tillgodoses genom en kombination av ökade reservatsavsättningar och en skärpt tillämpning av den då gällande naturvårdshänsynen.

Vad gäller omfattningen av reservatsavsättningar anfördes bl.a. att det var nödvändigt att åstadkomma nya reservat i högre takt men att det först när praktiska erfarenheter av den nya skogspolitiken har vunnits kunde vara lämpligt att formulera ett riktvärde för reservatsbildningarna på längre sikt. En bedömning av denna fråga avsågs bli överlämnad till Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. För att möjliggöra en utökad reservatsavsättning föreslogs ett ökat årligt anslag härför med 55 miljoner kronor till ca 190 miljoner kronor, vilket också blev riksdagens beslut. Detta kompletterades med ett anslag för biotopskydd i skog och naturvårdsavtal på 20 miljoner kronor.

Skogsstyrelsen har haft i uppdrag att särskilt redovisa omfattningen och innebörden av biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsätt-

ningar m.m. Naturvårdsverket har samtidigt haft i uppdrag att redovisa skogsreservatens omfattning. Dessa båda redovisningar har därefter legat till grund för Miljövårdsberedningens uppgift att yttra sig över i vilken omfattning arealen skyddad produktiv skogsmark behöver utökas och former för att åstadkomma detta. Av de samlade förslagen framgår bl.a. följande: Vid utgången av år 1996 var följande arealer produktiv skogsmark skyddad, nämligen som nationalpark 36 300 hektar, som reservat 552 800 hektar och som domänreservat eller förvärvat av Naturvårdsverket sammanlagt 243 160 hektar. Därtill kommer biotopskydd och arealer skyddade genom naturvårdsavtal som vid utgången av år 1997 uppgick till ca 1 700 hektar resp. ca 1 800 hektar. Frivilliga hänsynsområden större än 0,5 hektar uppgick till 230 000 hektar. Hänsynsytor som är mindre än 0,5 hektar lämnas enligt skogsvårdslagens bestämmelser eller frivilligt. Arealen av dessa uppgår till 7 000 resp. 3 000 hektar om året eller sammanlagt 5 % av den avverkade arealen. Till dessa arealer kommer skogsmark inom det svårföryngrade området som inte får föryngringsavverkas eftersom återväxten inte kan tryggas. Denna areal uppgår till ca 230 000 hektar. Därtill kommer 3,4 miljoner hektar skogbärande impediment där endast enstaka träd får avverkas under vissa begränsade förutsättningar.

Miljövårdsberedningen har gjort bedömningen med utgångspunkt bl.a. i en forskarrapport att det i ett kortsiktigt perspektiv finns ett behov av att skydda ytterligare skogsmark motsvarande drygt 3 % eller ca 700 000 hektar av den produktiva skogsmarksarealen nedanför gränsen för fjällnära skog. Detta för att inte försitta möjligheterna att långsiktigt bevara den biologiska mångfalden. Därutöver finns det enligt beredningen ca 200 000 hektar där det finns behov av att låta naturhänsynen vida överstiga den generella hänsyn som normalt skall tas. Miljövårdsberedningen anser att ca 250 000 hektar av denna sammanlagda areal bör skyddas genom förordnanden som reservat och 25 000 hektar genom biotopskydd. Resterande del, ca 600 000 hektar, bedöms kunna tillgodoses inom ramen för frivilliga åtaganden. De sammanlagda kostnaderna för reservat och biotopskydd beräknas till 4,7 miljarder kronor. Om skyddet skulle genomföras under en 10-årsperiod, vilket beredningen förordar, skulle de årliga anslagen för ändamålet behöva ökas med 255 miljoner kronor vilket motsvarar mer än en fördubbling av dagens anslag. I ett 20-årsprogram är det främst anslaget för biotopskydd som behöver ökas.

De bedömningar som myndigheterna och Miljövårdsberedningen nu har gjort är de bästa som för närvarande finns att tillgå. De bör sålunda kunna utgöra en utgångspunkt för ställningstaganden om behovet av att skydda skogsmark i syfte att bevara den biologiska mångfalden. Bedömningarna har gjorts i ett helhetsperspektiv där hänsyn har tagits till de särskilda förhållanden som råder i vårt land, till vad som historiskt har skett i våra skogar och till de skilda medel som står till förfogande för åtgärder. Det finns mot den här bakgrunden inte skäl för eller möjligheter att som i vissa andra länder lägga fast ett visst procentmål för skyddad areal. I stället bör skogsbruket och myndigheterna arbeta vidare i den riktning som utvärderingarna pekar.

Utan tvekan är det fortfarande så att det behöver avsättas ytterligare skogsmark med ett så starkt skydd att det krävs ekonomisk ersättning till skogsägarna. Detta gäller inte minst för Syd- och Mellansverige. Någon bättre bedömning av detta behov än den som Miljövårdsberedningen har gjort finns inte för närvarande. Regeringen har för avsikt att i budgetpropositionen för år 1999 föreslå riksdagen anslagshöjningar både för reservat och för biotopskydd och naturvårdsavtal. I den nyligen lämnade vårpropositionen har hänsyn tagits till detta genom att det inom ramarna för de båda aktuella utgiftsområdena har beräknats sammanlagt ytterligare 185 respektive 65 miljoner kronor för perioden 1999–2001 (prop. 1997/98:150). Om den årliga insatsen skulle permanentas på denna nivå skulle Miljövårdsberedningens mål kunna nås på 15 år. Till de nämnda summorna skall läggas den engångssumma på 20 miljoner kronor för reservat som regeringen i samma proposition har föreslagit skall anvisas på tilläggsbudget för år 1998. Även det europeiska nätverket av skyddade områden, Natura 2000, har betydelse genom att det finns vissa möjligheter att erhålla medfinansiering från EU av skogsreservat. Samtidigt måste det emellertid framhållas att utvecklingen blir styrande för vilka former bevarandet av den biologiska mångfalden behöver ta. Inte minst de frivilliga åtgärder som skogsbruket vidtar och som Miljövårdsberedningen har förutsatt är särskilt angelägna och har stor betydelse i sammanhanget.

Av särskild betydelse är också frågan om de civilrättsliga naturvårdsavtalens giltighet när en fastighet byter ägare. Skogsstyrelsen föreslog bl.a. i sin aktionsplan för biologisk mångfald att lagändringar skulle göras så att avtalen skulle kunna ges en giltighet upp till 50 år oavsett om ett ägarbyte sker. Regeringen har lämnat förslag till ändring i jordabalken med detta syfte i sin proposition om följdlagstiftning till miljöbalken m.m. (prop. 1997/98:90). Om riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag kommer naturvårdsavtalens ställning att stärkas fr.o.m. den 1 januari 1999.

Redan i 1993 års skogspolitiska beslut redovisades som nämnts behovet av en effektiv och flexibel användning av tillgängliga medel för områdesskydd. Skogsstyrelsen har på nytt uppmärksammat frågan i sin utvärdering och där skisserat en kompletterande modell för naturskydd främst för södra och mellersta Sverige. Bakgrunden är de särskilda ägareförhållanden som dessa områden kännetecknas av. Modellen utgår från de nuvarande administrativa medel som står till förfogande. Skogsstyrelsen föreslår en ytterligare närmare utredning tillsammans med Naturvårdsverket och om det visar sig lämpligt en försöksverksamhet. Regeringen anser att myndigheterna bör arbeta vidare med denna fråga och därvid även uppmärksamma skogens kulturmiljövärden. Eventuella kostnader för utredning och försöksverksamhet får täckas inom ramen för tilldelade anslag. Det kan i sammanhanget nämnas att Naturvårdsverket har fått i uppdrag att i samarbete med Skogsstyrelsen få till stånd en liknande lösning inom ett större skogsområde i Västerbottens inland.

Även om det på olika sätt finns möjlighet att effektivisera användningen av de statliga medel som står till förfogande för områdesskydd kan det inte uteslutas att det kan komma att uppstå medelsbrist särskilt om omfattande avverkningar skulle aktualiseras i skyddsvärda områden.

Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit åt en särskild förhandlare att överlägga med företrädare för skogsbruket bl.a. om möjligheten att få senarelägga statens ersättningar till dess medel finns tillgängliga. Uppdraget skall redovisas i juni 1998.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har särskilt tagit upp frågan om biotopskyddets innehåll och föreslagit att listan över skyddsvärda biotoper kompletteras. Vidare föreslår myndigheterna att biotopskyddsbestämmelserna i undantagsfall skall kunna tillämpas på arealer större än de 5 hektar som Skogsstyrelsen har angett med utgångspunkt i förarbetena till bestämmelserna.

Förändringar av definierade skyddsvärda biotoper kräver inte riksdagens medverkan. Regeringen har för avsikt att fortlöpande ta de initiativ som utvecklingen ger vid handen. Vad gäller storleksgränser bör flexibilitet känneteckna tillämpningen av bestämmelserna om både biotopskydd och reservat. Det ankommer på Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket att besluta om detta.

Av betydelse för den biologiska mångfalden är också de krav som den internationella marknaden för skogsindustriprodukter ställer. Svensk industri möter sålunda skilda krav på att produkterna skall ha någon form av miljöcertifiering. I Sverige har det mot denna bakgrund gjorts ett omfattande arbete med att ta fram en nationell standard som kan ligga till grund för miljöcertifiering av skogsbruk. Internationellt sett ligger vi långt framme. Flera stora skogsföretag och skogsägareföreningar låter nu certifiera sin verksamhet. Standarden som används skiftar något. Certifieringen sker på olika sätt, t.ex. inom ramen för ISO och enligt EU:s system EMAS. Miljöcertifieringen är enligt regeringens uppfattning en angelägenhet för marknaden, dvs. för producenter och konsumenter. Det är angeläget att även statens skogsbruk på mark som förvaltas av Fastighetsverket miljöcertifieras så snart som möjligt.

8.3 Statligt ekonomiskt stöd

Regeringens bedömning: Statligt ekonomiskt stöd till skogsbruket bör som hittills regelmässigt lämnas endast till natur- och kulturvårdsåtgärder, ädellövskogsbruk och insatser mot effekterna av luftföroreningar. Motsvarande princip bör gälla för eventuella stöd från EU.

Skogsstyrelsens förslag: Skogsstyrelsen har föreslagit en ökning av anslagen för bidrag till natur- och kulturvårdsåtgärder och till skogsmarkskalkning.

Remissinstanserna: *Fastighetsverket* och *Riksantikvarieämbetet* tillstyrker förslaget om ökat anslag för bidrag till natur- och kulturvårdsåtgärder. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* framför synpunkter på den administrativa hanteringen av bidragen. *Länsstyrelsen i Västerbottens län*, *LRF* och *Skogsägarnas riksförbund* är positiva till Skogsstyrelsens förslag om åtgärder mot markförsurning, medan *SkogForsk* är mer avvaktande. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien*, *LRF*, *Skogs-*

industrierna, Skogsägarnas riksförbund och *Skogsarbetareförbundet* instämmer i förslaget att återinföra stöd i samband med insektsskador på skog.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan 1979 års skogspolitiska beslut har förutsättningen varit att skogsbruket skall vara självfinansierat. Så t.ex. skall de krav som ställs i skogsvårdslagstiftningen tillgodoses utan statligt stöd. Under perioden 1980–1993 förekom vissa bidrag till skogsvårdsåtgärder som från samhällets synpunkt betraktades som angelägna men som inte ansågs skäligt att kräva av skogsägaren. Mot slutet av perioden kom i stort sett alla bidrag att finansieras av den dåvarande skogsvårdsavgiften. Strax före 1993 års skogspolitiska beslut trädde i kraft slopades skogsvårdsavgiften. Därmed avvecklades också alla stöd och anslag som var finansierade av denna. Kvar stod för skogsägaren stöd i samband med att skogsbruksåtgärder utfördes som beredskapsarbeten. Detta stöd motsvarar emellertid den merkostnad som uppkommer bl.a. till följd av orutinerad arbetskraft eller olämplig tid för arbetets utförande. Skogsbruksåtgärder som beredskapsarbeten har minskat kraftigt.

De stöd som kvarstår efter 1993 års skogspolitiska beslut är i övrigt följande.

I början av 1970-talet infördes särskild lagstiftning i syfte att bevara de återstående bokskogarna. Bestämmelserna innebar bl.a. att det blev förbjudet att ändra trädslag på de aktuella arealerna. Bokskogbruk betraktades enligt lagen som pågående markanvändning och ett förbud mot trädslagbyte kunde inte läggas till grund för krav på ersättning från staten för intrång. Ett förbud mot avverkning måste emellertid beslutas med stöd av naturvårdslagens reservatsbestämmelser och kunde därmed ligga till grund för ersättning. För att kompensera för de höga kostnader som bokskogsskötsel medför infördes ett statsbidrag till bl.a. anläggning av bokskog och ungskogsskötsel. Bestämmelser om detta fanns i lagen. I början av 1980-talet utvidgades bokskogslagstiftningen till att gälla alla ädellövskogar. Genom 1993 års skogspolitiska beslut överfördes den dåvarande ädellövskogslagens bestämmelser i huvudsak oförändrade till skogsvårdslagen. Enligt 28 § skogsvårdslagen kan sålunda bidrag lämnas av allmänna medel till kostnader för åtgärder som behövs för att trygga återväxten av ädellövskog. Bidragen skall ses som en ersättning för merkostnader som skogsägaren åsamkas. Bidrag kan inte ges till åtgärder för att utöka arealen ädellövskog. Sedan 1994 har bidrag kunnat lämnas med upp till 20 miljoner kronor om året. För budgetåret 1998 står 18 miljoner kronor till förfogande.

Sedan mars 1997 kan det även lämnas bidrag inom ramen för EU:s jordbrukspolitik i syfte att minska traditionell jordbruksproduktion och öka variationen i odlingslandskapet. Enligt det svenska programmet lämnas bidrag till anläggning av lövskog med inhemska trädslag på åkermark i slättområden under fem år. Bidraget som finansieras till hälften av EU och till hälften inom ramen för jordbrukspolitiken har mött ett begränsat intresse. Under år 1997 hade bidrag ansökts för en areal på ca 300 hektar.

Båda bidragsformerna har karaktär av ersättningar för extra naturvårdsinsatser och ryms inom ramen för den grundläggande principen i skogspolitiken som här har redovisats.

Bidragen till naturvårds- och kulturvårdsåtgärder kan lämnas för åtgärder som går utöver skogsvårdslagens krav. Bidragsformen är sålunda i linje med gällande princip för statligt stöd. De sammanlagda bidragen sedan 1994 har uppgått till mellan 7 och 15 miljoner kronor om året. För budgetåret 1998 står 7,7 miljoner kronor till förfogande för bidrag. Skogsstyrelsen har föreslagit en förstärkning till 15 miljoner kronor. En sådan utökning ryms inte inom ramen för tillgängliga medel utan en omfördelning från andra angelägna områden.

Insatserna mot effekterna av luftföroreningar är enligt bestämmelserna en statlig försöksverksamhet till vilken skogsägaren måste bidra med 20 %. Det årliga anslaget har uppgått till som mest 15 miljoner kronor under perioden 1994–1997. För budgetåret 1998 står 10 miljoner kronor till Skogsstyrelsens förfogande. Verksamheten har under perioden förskjutits från kalkning till vitaliseringsgödning. Sedan början av 1997 kan det också lämnas bidrag inom ramen för EU:s jordbrukspolitik till vitaliseringsgödning. De begränsningar till jordbruksföretag som gäller för bidraget har lett till att verksamheten har haft en begränsad omfattning.

Verksamheten ligger inom ramen för den gällande principen för statligt stöd till skogsbruket i vårt land.

Skogsstyrelsen har föreslagit att försöksverksamheten nu upphör och att den övergår i en regelrätt verksamhet med kalkning och vitaliseringsgödning. Ett program har tagits fram i samarbete med Naturvårdsverket. Den sammanlagda kostnaden för staten skulle uppgå till 243 miljoner kronor för perioden 1999–2001.

Enligt regeringens bedömning ryms ett sådant program inte inom de anslagsramar som står till förfogande utan att angelägna ändamål får stå tillbaka. Den viktigaste insatsen är givetvis att få till stånd begränsningar av utsläppen vid föroreningskällorna. Det är också viktigt att bevaka utvecklingen av föroreningar och eventuella skador. En sådan övervakning finansieras på annat sätt, bl.a. av EU. Naturvårdsverket har i uppdrag att ta fram en detaljerad nationell plan för verksamheten med sjökalkning under den närmaste 10-årsperioden. Regeringen bedömer att det behövs ett samlat grepp om problemet med försurningen. I arbetet med den nationella planen bör det därför ingå att Naturvårdsverket och länsstyrelserna tillsammans med Skogsstyrelsen beskriver hur ett kalknings- och vitaliseringsprogram för mark och vatten i sydvästra Sverige bör utformas. Arbetet med detta kan beräknas pågå till halvårsskiftet 1999.

Före 1994 fanns det vissa möjligheter att lämna bidrag till skogsägare för bekämpning av omfattande insekthärjningar i skog. Några remissinstanser har föreslagit att detta bidrag åter införs. Bidragsmöjligheten avskaffades på förslag av 1990 års skogspolitiska kommitté i likhet med övriga skogsbruksbidrag som finansierades med skogsvårdsavgiften. Något utrymme för ett sådant bidrag finns inte längre inom budgetramarna. Andra skador såsom brand- och stormskador liksom insektskadorna på plantskog är det möjligt att försäkra sig mot. Det är skogsbrukets eget ansvar att pröva möjligheterna till försäkringsskydd även mot övriga insektsskador.

I anslutning till den översyn som görs inom EU av stödet till jordbruket och strukturfondsstödet har frågan om bidrag till kommersiellt skogsbruk aktualiserats under rubriken landsbygdsstöd. Ett sådant stöd strider mot

den svenska skogspolitiken. Stöd av detta slag är typiskt ett skogspolitiskt medel. EU har ingen kompetens på skogspolitikens område. Bidrag skulle dessutom snedvrída konkurrensen på den globala marknaden för skogsindustriprodukter och på EU:s inre marknad. Det riskerar också att motverka konkurrensneutraliteten inom medlemsstaterna. Mot denna bakgrund har Sverige motsatt sig att sådant stöd beslutas. Däremot kan vi givetvis acceptera sådana stöd som ges till natur- och kulturvårdsåtgärder.

Sammanfattningsvis bör sålunda statligt stöd till skogsbruket begränsas till sådana åtgärder som har karaktären av natur- och kulturvård och som går utöver vad som krävs enligt gällande lag.

8.4 Kunskapsförsörjning

Regeringens bedömning: Goda kunskaper är även i fortsättningen nödvändiga för att skogspolitikens mål skall kunna nås. Rådgivning och information till skogsägarna är i det sammanhanget särskilt viktiga och behöver förstärkas. Både grundläggande och tillämpad forskning behövs för en fortsatt utveckling av en hållbar skogsnäring. Ansvaret för detta är både statens och näringens.

Skogsstyrelsens förslag: Skogsstyrelsen föreslår en kraftig ekonomisk förstärkning till rådgivning och information och nya anslag till inventeringar, tillämpad forskning och utveckling.

Remissinstanserna: Samtliga som har yttrat sig över förslaget till förstärkt rådgivning och information tillstyrker utom *Statskontoret* som föreslår ytterligare utredning av frågan. Många instämmer i förslaget om medel till Skogsstyrelsen för forskning m.m.

Skälen för regeringens bedömning: 1993 års skogspolitik innebar en omfattande avreglering. Samtidigt betonades att skogsägarna härigenom gavs ett ökat ansvar. Politikens mål innebar nämligen snarare en skärpning än en försvagning. Mot den bakgrunden måste det ställas ökade krav på skogsägarnas kunskaper och förmåga att leva upp till politikens mål genom åtgärder som i många fall måste grunda sig på nya kunskaper. Sådana kunskaper kan hämtas ur information av olika slag som samlas in genom inventeringar, såsom riksskogstaxeringen och Skogsvårdsorganisationens olika inventeringar. De kan också grundas på den information och rådgivning som lämnas av den statliga skogsmyndigheten eller intresseorganisationer och på forskning som sker på initiativ dels av staten, dels skogsbruket självt.

I 1993 års beslut ställdes inga nya resurser till förfogande för kunskapsförsörjningen annat än för att säkra ett slutförande av de pågående inventeringarna av sumpskogar och skyddsvärda biotoper. Dessa inventeringar skall slutredovisas i januari 1999. De utgör en nödvändig grund för att genomföra vissa delar av skogspolitiken. Inte minst är det nödvändigt att skogsägarna själva får vetskap om de skyddsvärda områden som finns på deras fastigheter.

Skogsstyrelsen har föreslagit att 20 miljoner kronor anvisas för inventeringar av skilda slag. Det finns emellertid inte möjligheter att ställa ytterligare resurser till förfogande för detta ändamål. Förutom de data som samlas in genom den officiella statistiken och genom riksskogstaxeringen får Skogsvårdsorganisationens informationsbehov tillgodoses inom ramen för tillgängliga medel och genom de möjligheter till information som t.ex. skogsvårdslagstiftningen lägger grunden för.

Något återinförande av den tidigare bedrivna översiktliga skogsinventeringen är inte aktuell. Däremot bör detta omfattande material givetvis utnyttjas så långt det är möjligt. Det ökande intresset för skogsbruksplaner kan förstärka den för skogsägarna nödvändiga informationen. Finansieringen av sådana planer är en fråga för skogsägarna själva. Vad särskilt gäller riksskogstaxeringen är det viktigt att grundmotivet för denna bibehålls, nämligen att beskriva tillståndet och utvecklingen av skogstillståndet. Den ytterligare datainsamling som sker genom taxeringen är givetvis också angelägen men får utföras i mån av tillgång på medel.

Rådgivning och information har varit viktiga delar av skogspolitiken under hela 1900-talet. Rådgivning är ett nödvändigt komplement till lagstiftningens föreskrifter. Den är i många fall en del av tillsynen enligt skogsvårdslagen.

1993 års skogspolitik bygger i högre grad än tidigare på att skogsägarna är kunniga om vad som gäller för skogsskötseln och hur den går till. Kunskapskraven är höga inte minst vad gäller natur- och kulturmiljövård. Skogsstyrelsen redovisar i utvärderingen att antalet skogsägare i landet uppgår till ca 340 000. Varje år registreras ca 15 000 nya skogsägare, varav 2 000–3 000 till stor del saknar tidigare praktisk skoglig förankring. Andelen yngre skogsägare ökar. Inom utvärderingen har Skogsstyrelsen låtit göra en enkät till bl.a. privata enskilda skogsägare. Av resultaten kan det utläsas att skogsägarna uppfattar mycket starkt att 1993 års skogspolitik ställer större krav än tidigare på kunskaper.

Uppföljningen av skogsvården och natur- och kulturhänsynen visar att ytterligare insatser behövs från Skogsvårdsorganisationens sida. En striktare och enhetligare tillsyn måste kompletteras med information och rådgivning. Detta kan ske både i kampanjform och enskilt. Kampanjformen har visat sig mycket effektiv och populär under många år. Så t.ex. nådde kampanjen Rikare skog över 85 000 skogsägare. Andra stora kampanjer under 1990-talet har varit Kulturmiljövård i skogen med 45 000 deltagare och Säker i skogen med 62 000 deltagare. Den senaste stora rådgivningsinsatsen avser miljöåtgärder i skogsbruket inom ramen för EU:s miljöprogram för jordbruket. Programmet omfattar åren 1995–1998. Målet för den skogliga delen av programmet är kompetensutveckling så att skogsbruket kan bedrivas med bevarad eller berikad biologisk mångfald och med skydd för värdefulla kulturlämningar. Det innehåller såväl individuell rådgivning som grupprådgivning, utbildning och information. Hittills har antalet deltagare varit ca 120 000. Den totala kostnadsramen för år 1997 var 32 miljoner kronor, varav hälften har finansierats av EU. Denna kampanj kommer att övergå i den nya kampanjen Grönare skog som har redovisats närmare i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1 utg.omr. 23 s. 68). Även Grönare skog be-

räknas bli medfinansierad av EU. Som angavs i nämnda proposition måste finansieringen av vissa delar av kampanjen ske i särskild ordning. Kampanjen är ett viktigt led i strävan att nå skogspolitikens mål.

Utvärderingen har visat att det behövs en förstärkt insats för tillsyn och för rådgivning och information till skogsägarna. Skogsstyrelsen pekar i det sammanhanget på både skogsvårds- och miljöområdena och föreslår en anslagsförstärkning med 40 miljoner kronor. Regeringen har i 1998 års ekonomiska vårproposition vid beräkningen av utgiftsramen för utgiftsområde 23 avsatt sammanlagt 34 miljoner kronor extra för perioden 1999–2001 i syfte att förstärka rådgivningen. Regeringen återkommer till de närmare anslagsfrågorna i budgetpropositionen för år 1999.

I syfte att skapa grunden för en bättre samordning av den samlade skogs- och skogsindustriella forskningen och utbildningen har en särskild arbetsgrupp kartlagt denna och redovisat behovet av vissa åtgärder (Ds 1998:20). Arbetsgruppen har bestått av företrädare för berörda branschorganisationer, departement och forskningsfinansierande organ. En bättre samordning ger möjligheter till ökad effektivitet och en inriktning av insatserna på områden som stärker den svenska skogsnäringens konkurrenskraft för framtiden. Enligt arbetsgruppen gjordes under år 1997 en sammanlagd insats från staten och skogsnäringen på skogsforskning och skogsindustriell forskning på ca 875 miljoner kronor. I denna summa ingår inte den forskning och utveckling som sker för egen räkning inom de skilda skogsindustriföretagen. Summan fördelades på skogsbruksforskning, pappers- och massaforskning och träforskning med summorna 440, 282 resp. 155 miljoner kronor. Ca 355 miljoner kronor disponerades av hel- eller delägda branschforskningsinstitut, ca 285 miljoner kronor av Sveriges lantbruksuniversitet och ca 235 miljoner kronor av övriga universitet och forskningsinstitut. Mellan 60 % och 70 % av den sammanlagda summan kommer från statliga finansiärer.

På regeringens initiativ görs nu ytterligare insatser för framtidsinriktad, främst industriell forskning och utveckling. Insatserna görs med den uttryckliga förutsättningen att branschen gör motsvarande insatser på 60 % av totalkostnaden. Detta är i linje med de regler som gäller inom EU. Dessa senare insatser kommer i så fall att uppgå till sammanlagt ytterligare närmare 700 miljoner kronor under en treårsperiod. De är inriktade främst på trä- och träfiberområdet.

Skogsstyrelsen har föreslagit att staten genom Skogsstyrelsen skall disponera ett särskilt anslag på 10 miljoner kronor om året för vetenskapliga undersökningar och utredningar m.m. Skogsstyrelsen hänvisar till det anslag som fanns före 1993 års skogspolitiska beslut men som slopades i anslutning till detta. Flera remissinstanser har tillstyrkt förslaget.

Regeringen vill betona, nu liksom tidigare, att skogsnäringen har ett stort ansvar för att utveckla sin näring och skapa konkurrenskraft genom insatser för forskning och utveckling. Detta gäller inte enbart för det enskilda företaget utan också för branschen som sådan. De uppgifter om de ekonomiska insatserna för forskning som här har redovisats visar tydligt att staten tar ett väsentligt ansvar för en fortsatt utveckling av ett hållbart skogsbruk och en framtidsinriktad, konkurrenskraftig skogsindustriell verksamhet. I den mån Skogsstyrelsen behöver göra insatser på dessa

områden får det ske inom ramen för det myndighetsanslag som styrelsen disponerar.

Arbetsgruppen har särskilt pekat på möjligheterna att inom EU verka för att skogsforskningen lyfts fram och för möjligheterna att erhålla medfinansiering från EU. Sverige har aktivt tillsammans med Spanien och Österrike verkat för att skogsforskningen skulle få en framskjuten plats i EU:s femte ramprogram för forskning. Eftersom övriga medlemsstater inte stödde detta initiativ kommer skogsforskningen, även om den nämns i ramprogrammet, att få en mindre framträdande plats. I det läget är det mer än tidigare angeläget att svenska forskare, som hittills varit mycket framgångsrika i konkurrensen om EU:s forskningsmedel, och inte minst den svenska skogsindustrin arbetar aktivt för att initiera gemensamma forsknings- och utvecklingsprogram med andra medlemsstaters forskare och industriföretag.

Vad särskilt gäller Skogsstyrelsens förslag till forskningsanslag bör följande framhållas. Det tidigare anslaget som disponerades av Skogsstyrelsen finansierades på branschens uttryckliga önskemål med skogsvårdsavgiften som av skogsbranschens företrädare betraktades som branschens egna, kollektiva medel. Besluten om disponeringen av forskningsanslaget fattades under starkt inflytande från skogsbrukets företrädare. När avgiften avskaffades år 1993 upphörde den tekniska finansieringsmöjligheten och därmed anslaget till Skogsstyrelsen. Skogsbranschen har inte ersatt sin finansiering på annat sätt trots att den i olika sammanhang påpekat dess angelägenhet. Staten har ingen möjlighet att träda in i branschens ställe. Det bör därför i linje med 1993 års skogspolitiska beslut vara en angelägenhet för den samlade skogsnäringen att åter öka sitt engagemang i den tillämpade skogsforskningen och utvecklingsarbetet.

9 Skogens kulturmiljövården

Regeringens bedömning: En långsiktig hållbar utveckling för skogens kulturmiljövården förutsätter ett tydligare och mer målinriktat arbete med bl.a. kunskapsuppbyggnad, rådgivning och information. En helhetssyn på skogens natur- och kulturmiljövården är en förutsättning för att nå framgång i det fortsatta arbetet med att bevara och främja skogens miljövården. Därför bör samarbetet vid den administrativa hanteringen av skogens natur- och kulturmiljövården utvecklas.

Riksantikvarieämbetets förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till Riksantikvarieämbetets utredning samt till att kunskap och hänsyn till skogens kulturmiljövården utvecklas. *Skogsstyrelsen* noterar som mycket positivt det integrerade synsätt på natur och kultur som präglar förslaget. *Kungl. skogs- och lantbruksakademien* delar många av rapportens förslag men

anser samtidigt att programmet är för omfattande och saknar prioriterade mål. Flera remissinstanser pekar särskilt på behovet av att Riksantikvarieämbetets fornminnesregister görs tillgängligt i digital form. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att utvecklingen av skonsamma metoder inom skogsbruket är en av de viktigaste insatserna för ett långsiktigt tillvaratagande av skogens kulturvärden. Vidare påtalas problem att bevara kulturmiljövärden i samband med att huvudsakligen skogsmark i länet arronderas om. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Kronobergs län*, *Skogsägarnas riksförbund* och *LRF* anser att det är angeläget att utveckla skonsamma markberedningsmetoder. *Skogsindustrierna* m.fl. remissinstanser riktar kritik mot förslaget om uppdrag till Skogsvårdsorganisationen. *Skogs- och jordbrukets forskningsråd* anser att rapporten berör ett angeläget område men att forskningsavsnittet är vagt och behöver arbetas över innan slutlig ställning tas. *Naturvårdsverket*, *Skogsstyrelsen* och *Skogsindustrierna* m.fl. remissinstanser tillstyrker att markhistoriska underlag tas fram och används i samband med bl.a. nyckelbiotopsinventeringen.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska skogen rymmer ett rikt kulturarv. Människan har i alla tider utnyttjat skogen för sin utkomst. Detta har avsatt rikliga historiska spår i landskapet i form av t.ex. fasta fornlämningar och andra kulturlämningar. Under senare år har även det s.k. biologiska kulturarvet uppmärksamrats i allt högre grad. Detta begrepp avser djur- och växtsamhällen vilka tillkommit huvudsakligen som ett resultat av lång tids markanvändning och hävd. Exempel på sådana miljöer som ofta är av stor betydelse både för den biologiska mångfalden och kulturmiljön är skogsbeten, slättermarker och områden med fullskiktad skog. En viktig del av skogens kulturmiljövärden är även det rika immateriella kulturarv som skogen hyser i form av ortnamn, sägner och traditioner knutna till olika områden och objekt.

Under efterkrigstiden har skogsbrukets snabba rationalisering gjort att miljöaspekterna inte alltid beaktats i önskvärd utsträckning. Inom kulturmiljöområdet har man i allmänhet inte nått lika långt som naturvärden när det gäller att definiera, precisera och tillvarata miljövärden i skogen. Under senare år har dock insikten och kunskapen om skogens kulturmiljövärden utvecklats och fördjupats. Detta har skett samtidigt som intresset och engagemanget för skogens natur- och kulturmiljövärden ökat, inte minst inom skogsnäringen.

För att skogens kulturmiljövärden på både kort och lång sikt skall kunna bevaras och berikas krävs kunskaper och hänsyn och aktiva insatser inte minst från skogsnäringen. Det är en uppgift för i första hand Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen och de regionala museerna i enlighet med kulturmiljöområdets ansvarsfördelning att tillhandahålla relevanta kunskapsunderlag samt svara för att skogens kulturmiljövärden tas till vara genom information och rådgivning till näringen.

Regeringen anser att det är angeläget att bl.a. skogsnäringen snarast får tillgång till ett digitalt fornminnesregister. Regeringen har gett Riksantikvarieämbetet i uppdrag att senast den 1 november 1998 öka den IT-baserade tillgängligheten till fornminnesregistret genom att utveckla en användarapplikation för att tillhandahålla relevant digitalt kunskapsunderlag till berörda parter. Regeringen förutsätter att arbetet ges hög

prioritet samt att det bedrivs på ett sådant sätt att tillgängligheten till det digitala fornminnesregistret kommer att öka avsevärt inom en snar framtid. Även Skogsvårdsorganisationen utvecklar ett digitalt kunskapsunderlag avseende bl.a. skogens kulturmiljövärden. Det är självfallet angeläget med ett nära samarbete mellan Riksantikvarieämbetet och Skogsvårdsorganisationen när det gäller digital uppbyggnad och tillgängliggörande av kunskap om skogens kulturmiljövärden. För att öka kunskapen om skogens kulturmiljövärden bör vidare fornminnesinventeringen inom en tioårsperiod ha kommit att omfatta de hittills inte inventerade skogsområdena. Det är värdefullt om inventeringen av fornminnen i skogsmark i första hand kan styras till avverkningsmogen skog. Samtidigt är även andra insatser för att öka kunskapen om skogens kulturmiljövärden angelägna.

Skogsstyrelsen har tillsammans med andra på ett förtjänstfullt sätt gjort flera insatser för att öka och sprida kunskap om skogens miljövärden bl.a. genom olika informationsprojekt och kampanjer. Allmänt anser regeringen att fortsatta insatser för att sprida kunskap om skogens kulturmiljövärden är angelägna. Riksantikvarieämbetet bör i egenskap av central förvaltningsmyndighet för kulturmiljön löpande samverka med berörda myndigheter och andra när det gäller t.ex. insatser i skolan, för yrkesverksamma i skogsnäringen samt vid de skogliga utbildningarna.

Samtidigt som skogsnäringen på olika sätt bidrar till att uppfylla skogspolitikens mål orsakar skogsbruket varje år betydande och oåterkalleliga skador på kulturmiljövärden. Särskilt uppmärksammat i detta sammanhang är skogsbrukets markberedningar. Samtidigt är markberedning i många fall nödvändig för att uppnå skogspolitikens produktionsmål. Markberedning representerar således en konflikt mellan skogspolitikens produktionsmål och dess miljömål. Enligt regeringens bedömning är det angeläget att en utökad samverkan kommer till stånd mellan berörda myndigheter och skogsnäringen när det gäller insatser för att minska markberedningens negativa inverkan på skogens kulturmiljövärden. Detta kan ske t.ex. genom forskning för att minska behovet av markberedning och genom utveckling av skonsammare metoder för markberedning, men även genom information, utbildning, noggrann planläggning samt frivilliga avtal. Regeringen erinrar om att det enligt 2 kap. 2 § första stycket lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. till varje fast fornlämning hör ett så stort område som behövs för att bevara fornlämningen och ge den tillräckligt utrymme med hänsyn till dess art och betydelse.

Utredningen har vidare föreslagit att Skogsvårdsorganisationen får i uppdrag att aktivt gynna äldre tiders lövdominans på mark som tidigare varit jordbruksmark och att bevara fullskiktade skogar i kulturmiljöer. Detta förslag har kritiserats av flera remissinstanser. Därför är regeringen inte beredd att vidta åtgärder med anledning av förslaget. Det bör vara de berörda myndigheternas uppgift att i samråd med skogsnäringen bereda dessa frågor vidare innan regeringen tar ställning.

Utredningen har visat på behov av förnyade forskningsinsatser inom området. Riksantikvarieämbetet har uppgett att myndigheten bl.a. avser att sammanställa ett förslag till forskningsprogram riktat till Skogs- och jordbrukets forskningsråd. Enligt regeringens bedömning är det värde-

fullt med ett ökat samarbete mellan skogshistorisk forskning och forskning kring skogsekosystemet som kulturmiljö. Regeringen vill därvid uppmärksamma den satsning på skogshistorisk forskning som påbörjats av Skogs- och jordbrukets forskningsråd.

En helhetssyn på skogens natur- och kulturmiljövärden är en förutsättning för att nå framgång i det fortsatta arbetet för att bevara och främja skogens miljövärden. Detta förutsätter en nära samverkan mellan naturvården, kulturmiljöorganisationen samt Skogsvårdsorganisationen. En sådan samverkan bör komma till uttryck bl.a. i en ökad samordning av olika underlag för bevarandearbetet. Inom ramen för befintliga resurser bör således bl.a. ökad vikt ges framtagandet av olika typer av markhistoriska underlag, så att den historiska hävden vägs in på ett adekvat sätt vid bevarande- och vårdåtgärder. Regeringen avser att följa den fortsatta utvecklingen inom detta område och vidta de åtgärder som kan komma att föränledas härav.

10 Skogsvårdsorganisationen

Regeringens bedömning: Det behövs även i fortsättningen en statlig, slagkraftig och lokalt förankrad myndighet som för ut och verkställer skogspolitiken. Myndighetens sektorsansvar för miljön ligger fast.

Skogsstyrelsens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning. Skogsstyrelsen anser dock att sektorsansvaret för miljön bör analyseras ytterligare.

Remissinstanserna har i huvudsak framfört sina synpunkter på Skogsvårdsorganisationen i anslutning till kommentarerna till skogspolitiken medel och därvid bl.a. betonat rådgivningens stora betydelse. Vad gäller sektorsansvaret för miljön hänvisar *Riksrevisionsverket* till sin granskning av denna fråga som skall vara klar i slutet av året. *Skogsägarnas riksförbund* anser det märkligt och beklagligt att denna fråga skall behöva analyseras ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: Skogsvårdsorganisationen består av Skogsstyrelsen som är central förvaltningsmyndighet för skogsfrågor och skogsvårdsstyrelserna för vilka Skogsstyrelsen är chefsmyndighet. Skogsvårdsstyrelserna har funnits så länge vi har haft en modern, långsiktig skogspolitik. De tillkom sålunda i början av 1900-talet.

Skogsvårdsmyndighetens verksamhet är ett av de viktigaste medlen i skogspolitiken. Verksamheten bygger på att i direkt kontakt med de många skogsägarna föra ut och förankra statens skogspolitik genom information, rådgivning och sådan tillsyn som syftar till att den skogspolitiska lagstiftningen följs. De skogspolitiska medlen är sålunda tätt sammanvävda. Bredden hos Skogsvårdsorganisationens verksamhet liksom den direkta personliga kontakten mellan myndighetens anställda och de enskilda människorna är unik.

Genom 1993 års skogspolitiska beslut kom denna särställning att betonas ytterligare. Ökad flexibilitet i skogsskötseln, minskad statlig reglering

och slopade ekonomiska stimulanser kräver hos skogsägarna dels ökade kunskaper, dels förstärkt intresse för ett aktivt och ansvarsfullt skogsbruk. De stora förändringarna i skogspolitiken ansågs samtidigt kunna utnyttjas för rationalisering och effektivisering av organisationen. Förutom en kraftig anslagsminskning för myndigheten beslutade riksdagen att verksamheten med frö- och plantproduktion skulle bolagiseras. Däremot genomfördes inte den regionalisering av skogsvårdsstyrelserna som hade förordats av 1990 års skogspolitiska kommitté. Först genom riksdagens beslut hösten 1996 möjliggjordes denna. Fr.o.m. den 1 januari 1997 har antalet skogsvårdsstyrelser minskats från 24 till 11. För en av dessa, Gotland, gäller under en femårsperiod fr.o.m. innevarande år att den i en försöksverksamhet för Gotland ingår i länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen har i sin utvärdering och i sitt underlag för fördjupad prövning av verksamheten redovisat en ingående analys av Skogsvårdsorganisationens verksamhet. Av denna framgår bl.a. följande förändringar under 1990-talet. Anslaget till myndigheten har i fast penningvärde minskat från ca 300 miljoner kronor om året till drygt 200 miljoner kronor. Samtidigt har arbetet med statliga bidrag och med inventeringar nästan upphört. Uppdragsverksamheten åt Arbetsmarknadsverket har minskat med drygt 30 %. Antalet anställda har samtidigt minskat från ca 3 000 till ca 1 000. Antalet regionkanslier har minskats från 22 till 10 utan att öka i storlek. Antalet distrikt i den lokala organisationen har minskat från 232 till 96. Även centralt i Skogsstyrelsen har rationaliseringar skett bl.a. genom att en organisationsnivå har slopats. Mer än 50 % av personalen är över 50 år. Pensionsavgångarna kommer att bli stora efter sekelskiftet.

Möjligheterna att utnyttja den nya informationstekniken har tagits tillvara i betydande omfattning. Trots detta har Skogsstyrelsen haft svårt följa principen som regeringen lagt fast att vid omorganisationerna värna den lokala förankringen.

Det är nu nödvändigt att Skogsvårdsorganisationen kan koncentrera sin verksamhet på att förbättra måluppfyllelsen för skogspolitiken. Som har framgått av det föregående behövs det särskilda insatser för att nå både produktionsmålet och miljömålet. Effektiv information, rådgivning och tillsyn är i det sammanhanget avgörande. Skogsvårdsorganisationen är nu väl anpassad till de krav som ett modernt samhälle ställer. Viss resursförstärkning är som nämnts i avsnitt 8.4 dock nödvändig. Regeringen återkommer till anslagsfrågorna i budgetpropositionen för 1999. Det samlade utvärderingsmaterialet inkl. analyserna i underlaget för fördjupad prövning av verksamheten utgör en värdefull bas för Skogsvårdsorganisationens fortsatta verksamhet.

En särskild fråga som Skogsstyrelsen har aktualiserat är sektorsansvaret för miljöfrågorna. Detta behandlades uttömmande i 1993 års skogspolitiska beslut. Där togs upp både sektorsansvaret för skogsnäringen och sektorsansvaret för Skogsvårdsorganisationen. Vad gäller myndighetens sektorsansvar har detta efter år 1993 markerats tydligare. Skogsvårdsorganisationen är numera tillsynsmyndighet vad gäller samråd enligt 20 § naturvårdslagen om arbetsföretag i skogsbruket. Vidare är Skogsvårdsmyndigheten ansvarig för hanteringen av biotopskyddet enligt samma lag. Avsikten är att dessa ansvarsområden skall bestå när natur-

vårdslagen ersätts med en miljöbalk. Skogsstyrelsen har tillsammans med Naturvårdsverket och med utgångspunkt i miljöpolitiska och skogspolitiska beslut konkretiserat sektorsansvarets avgränsning. I vissa fall har det dock visat sig svårt för berörda myndigheter att tillämpa dessa i konkreta fall. Det är angeläget att den statliga verksamheten på detta område bedrivs effektivt. I likhet med Skogsstyrelsen fäster regeringen därför stor vikt vid den studie av sektorsansvaret som genomförs av Riksrevisionsverket och som skall vara klar under hösten 1998.

11 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Lagförslagen leder inte till några kostnadsökningar för staten. Kostnaderna för en tillståndsredovisning uppvägs av effektivitetsvinster för skogsägaren. De eventuella kostnadsökningar för skogsägarna som i övrigt följer av förslagen är en följd av att gällande bestämmelser inte har följts.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag innebär dels att skogsvårdslagen förtydligas i vissa avseenden i syfte att bättre tillgodose redan gällande krav, dels att det införs en skyldighet för skogsägaren att ha en redovisning av hur skogen ser ut på brukningsenheten.

För staten kommer förslagen inte att leda till några ökade kostnader. Tvärt om förutsätter regeringen att de kommer att underlätta Skogsvårdsorganisationens tillsyn samtidigt som myndighetens resurser kan utnyttjas mer effektivt.

Förslaget vad gäller redovisning av skogstillståndet m.m. på brukningsenheten kan för vissa skogsägare komma att leda till en engångskostnad vars storlek är beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Sålunda kan det knappast bli annat än en ringa kostnad för de mindre brukningsenheterna. För andra kan kostnaderna hållas nere genom att vissa redan tillgängliga uppgifter kan utnyttjas för att göra tillståndsredovisningen. För andra åter hålls kostnaderna nere genom de bidrag som lämnas av deras intresseorganisation till skogsbruksplan. För många skogsägare innebär kravet inga nya kostnader eftersom de redan har insett behovet av en skogsbruksplan eller motsvarande. För övrigt bör tillståndsredovisningen möjliggöra en effektivare planering och därmed mera lönsam verksamhet.

Övriga lagförslag syftar enbart till att förtydliga redan befintliga krav. Den ökade verksamhet för ett uthålligt skogsbruk som detta syftar till leder givetvis till ökade kostnader för vissa skogsbrukare. Men dessa kostnader är i realiteten en följd redan av 1993 års skogspolitiska beslut.

Skogsstyrelsens och Statens naturvårdsverks utvärdering av skogspolitiken (dnr N98/99)

Efter remiss har yttranden över rapporterna kommit in från Kammarrätten i Sundsvall, Statskontoret, Riksrevisionsverket, Statens fastighetsverk, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Riksantikvarieämbetet, Lantmäteriverket, Länsstyrelserna i Skåne, Värmlands och Västerbottens län, Kungl. skogs- och lantbruksakademien, Naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Föreningen skogsindustrierna, Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Svenska skogsarbetareförbundet, Stiftelsen skogsbrukets forskningsinstitut (SkogForsk), Skogsägarnas riksförbund och Sågverkens riksförbund. Yttrande har dessutom kommit in från Skogsvårdsstyrelsen Norrbotten.

Skogsstyrelsens förslag till översyn av begrepp och definitioner för ägoslag med anknytning till skog (dnr N98/99)

Genom remiss har Skogsstyrelsen inhämtat synpunkter på ett utkast till förslag. Yttranden har kommit in från Sida, Riksskatteverket, Statens fastighetsverk, Statistiska centralbyrån, Statens jordbruksverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens naturvårdsverk och samtliga skogsvårdsstyrelser utom Skogsvårdsstyrelsen Mellannorrland, Skogsvårdsstyrelsen Västra Götaland och Skogsvårdsstyrelsen Gotland.

Skogsstyrelsens utvärdering av ransoneringsreglerna i skogsvårdslagen (dnr N96/80)

Efter remiss har yttranden över rapporten kommit in från Statens jordbruksverk, Statens naturvårdsverk, Lantmäteriverket, Sveriges jordägareförbund, Svenska skogsarbetareförbundet, Svenska träindustriarbetareförbundet, Föreningen skogsindustrierna, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Skogsägarnas riksförbund och Sågverkens riksförbund.

Skogsstyrelsens rapport Jämförande utvärdering av återväxternas kvalitet (dnr N96/80)

Efter remiss har yttranden över rapporten kommit in från Statens fastighetsverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Föreningen skogsindustrierna, Skogsägarnas riksförbund och Svenska skogsarbetareförbundet.

Skogsstyrelsens rapport Omfattning och innebörd av biotopskydd, naturvårdsavtal och frivilliga avsättningar m.m. (dnr N96/80)

Prop. 1997/98:158
Bilaga

Efter remiss har yttranden över rapporten kommit in från Statens fastighetsverk, Sveriges lantbruksuniversitet, Statens naturvårdsverk, Föreningen skogsindustrierna, Skogsägarnas riksförbund och Svenska skogsarbetareförbundet.

Miljövårdsberedningens betänkande (SOU 1997:97) Skydd av skogsmark Behov och kostnader (dnr N98/1249)

En förteckning över vilka som har avgett yttranden över betänkandet finns i bilaga till prop. 1997/98:145 Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Riksantikvarieämbetets förslag till handlingsprogram för en långsiktig hållbar utveckling för skogens miljövärden (dnr N98/1236)

Efter remiss har yttranden över förslaget kommit in från Statens fastighetsverk, Statens skolverk, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet, Kungl. skogs- och lantbruksakademien, Stiftelsen Nordiska museet, Skogsstyrelsen, Länsstyrelserna i Kronobergs och Dalarnas län, Statens naturvårdsverk, Svenska kommunförbundet, Jönköpings läns museum, Jamtli–Jämtlands läns museum, Föreningen skogsindustrierna, Skogsägarnas riksförbund, Föreningen Sveriges länsantikvarier och Föreningen Sveriges landsantikvarier. Yttranden har därutöver kommit in från Stockholms läns museum, Norrbottens museum, Lantbrukarnas riksförbund, Sveriges hembygdsförbund och Nordiska förbundet för kulturlandskap.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 maj 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Peterson, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Östros, Messing, Engqvist

Föredragande: statsrådet Sundström

Regeringen beslutar proposition 1997/98:158 Uppföljning av skogs-
politiken.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Skogsvårdslag (1979:429)	10, 14 a och 30 §§	
