SKOGSPOLITIKEN *inför* 2000-TALET

HUVUDBETÄNKANDE

1990 ÅRS SKOGSPOLITISKA KOMMITTÉ

SOU 1992:76

75

Statens offentliga utredningar
1992:76
Jordbruksdepartementet

Skogspolitiken inför 2000-talet

Huvudbetänkande av 1990 års skogspolitiska kommitté
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Graphic Systems AB, Malmö 1992

ISBN 91-38-13131-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för jordbruksdepartementet

Genom beslut den 21 juni 1990 bemyndigade regeringen chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla en kommitté med uppgift att utvärdera skogspolitiken m.m. Med stöd av detta bemyndigande förordnade departementschefen fr.o.m den 11 september 1990 f.d. statsrådet Svante Lundkvist (s) att vara ordförande i kommittén samt f.d. riksdagsledamoten Gösta Andersson (c), dåvarande riksdagsledamoten Marianne Andersson (s), riksdagsledamoten Sinikka Bohlin (s), riksdagsledamoten Jan Fransson (s), kommunalrådet Märtalisa Holmgren (fp), dåvarande riksdagsledamoten Sven Eric Lorentzon (m), riksdagsledamoten Leif Marklund (s), dåvarande riksdagsledamoten Maggi Mikaelsson (v) och skogsbrukaren Staffan Tranell (mp) att vara ledamöter.

Sedan Svante Lundkvist avlidit den 9 juli 1991 förordnade departementschefen Sven Eric Lorentzon att fr.o.m den 7 november 1991 vara ordförande. Från samma tidpunkt förordnades riksdagsledamöterna Carl Olov Persson (kds) och Christer Windén (nyd) till ledamöter samtidigt som Staffan Tranell förordnades som sakkunnig. Den 31 juli 1991 entledigades Marianne Andersson och förordnades riksdagledamoten Lisbeth Staaf-Igelström (s) som ledamot. Den 4 maj 1992 entledigades Christer Windén och förordnades riksdagledamoten Arne Jansson (nyd) som ledamot.

Att som sakkunniga delta i kommitténs arbete förordnades, om inte annat sägs, från och med den 11 september 1990 departementsrådet Göran Aldskogius, dåvarande Industridepartementet (t.o.m. den 31 augusti 1991), generaldirektören Rolf Annerberg, Statens naturvårdsverk (fr.o.m. den 10 september 1991), skogsdirektören Åke Barklund, Sågverkens riksförbund, professorn Per-Ove Bäckström, Sveriges lantbruksuniversitet, generaldirektören Hans Ekelund, Skogsstyrelsen (fr.o.m. den 1 januari 1991), förbundsordföranden Ove Fredriksson, Träindustriarbetarförbundet (avliden), förbundsekonomen Roger Gerdin, Träindustriarbetarförbundet (fr.o.m. den 1 januari 1992), departementsrådet Yvonne Gustafsson, Finansdepartementet, departementssekreteraren Göran Gustavsson, Näringsdepartementet (fr.o.m. den 22 januari 1992), dåvarande generaldirektören Bo S. Hedström, Domänverket, förbundssekreteraren Claes Hellgren, Pappersindustriarbetarförbundet, departementsrådet Anders Holmgren, Jordbruksdepartementet, dåvarande generaldirektören Björn Hägglund, Skogsstyrelsen (t.o.m. den 31 december 1990), förbundsordföranden Arne Johansson, Skogsarbetarförbundet, förbundsekonomen Christer

Larsson, Pappersindustriarbetarförbundet, (fr.o.m. den 15 februari 1991 t.o.m. den 31 december 1991), departementsrådet Rolf Lindell, Miljö- och naturresursdepartementet, direktören Eric Lundh, Skogsägarnas riksförbund, naturvårdschefen Lennart Nyman, Världsnaturfonden (fr.o.m. den 9 december 1991), departementsrådet Hans Christer Olson, Näringsdepartementet (fr.o.m den 10 september 1991 t.o.m den 21 januari 1992) dåvarande generaldirektören Valfrid Paulsson, Statens naturvårdsverk, skogsdirektören Jan Remröd, Skogsindustrierna, näringskonsulenten Bror Saitton, Svenska samernas riksförbund (fr.o.m. den 7 januari 1992), verkställande direktören Monika Stridsman, Sveriges skogsvårdsförbund, ekologen Ulf von Sydow, Svenska naturskyddsföreningen, och fil.dr. Magnus Sylvén, Världsnaturfonden (t.o.m. den 8 december 1991).

Att som experter biträda kommittén förordnades den 11 september 1990 departementsrådet Lena Noreland, Näringsdepartementet, departementssekreteraren Ann Thomson, Jordbruksdepartementet, och departementsrådet Gunnar Wetterberg, Finansdepartementet.

Som huvudsekreterare till kommittén förordnades den 11 september 1990 hovrättsassessorn Leif Persson och till sekreterare förordnades samma dag professorn Lars Lönnstedt och byråchefen Sven A. Svensson samt den 1 oktober 1990 jägmästaren Yvonne Aldentun.

Kommittén har antagit namnet 1990 års skogspolitiska kommitté.

Vi får härmed överlämna vårt huvudbetänkande Skogspolitiken inför 2000-talet (SOU 1992:76).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Vi fortsätter vårt arbete med en översyn av skogsvårdsorganisationen och beräknar att avge ett slutbetänkande i oktober 1992.

Stockholm den 1 september 1992.

Sven Eric Lorentzon

Gösta Andersson *Sinikka Bohlin* *Jan Fransson*

Märtalisa Holmgren *Arne Jansson* *Leif Marklund*

Maggi Mikaelsson *Carl Olov Persson*

Lisbeth Staaf-Igelström

/Leif Persson

Yvonne Aldentun

Lars Lönnstedt

Sven A. Svensson

Innehåll

BILAGOR I (separat volym)

7. Den framtida efterfrågan på skogsindustriella produkter

8. Prognos över inverkan av process- och produktförskjutningar vid papperstillverkning på behov av fibrer med olika karakteristika

9. Lönsam trätradition. Bedömningar ur ett skogspolitiskt perspektiv av produkter och teknik i trämekanisk industri

BILAGOR II (separat volym)

10. Beräkningar rörande skogsproduktionsprogram (AVB 92)

11. Europas framtida virkesbalanser i ett globalt perspektiv

12. En framtidsbedömning

13. Skogspolitikens inverkan på de privata, enskilda skogsägarnas beslutsfattande - ett försök till analys

14. Skattebelastning för enskilt ägda skogsbruk vid 1991 och 1993 års skatteregler

15. Skogsbrukets politikerberoende kostnader

16. Effekter av luftföroreningar på framtida skogstillväxt

Sammanfattning

Utgångspunkter för kommitténs arbete

1990 års skogspolitiska kommitté har haft i uppgift att göra en total genomgång och översyn av skogspolitiken. I direktiven till kommittén anges således att vi skall göra en utvärdering av skogspolitikens mål och medel. Utvärderingen bör ta sin utgångspunkt i en beskrivning av nuläget. Vidare sägs det att en framtidsbedömning bör göras. Baserad på utvärderingen och bedömningen om den framtida utvecklingen är det vår uppgift att föreslå vilken skogspolitiken som skall gälla inför 2000-talet.

Enligt direktiven skall vi även lämna förslag till hur skogsvårdsmyndigheten skall anpassas till den föreslagna skogspolitiken. Det kommer vi att göra i vårt slutbetänkande.

Nulägesbeskrivning och utvärdering

Kommittén finner i sin utvärdering att skogsnäringen under 1980-talet har gett väsentliga bidrag till att uppfylla de övergripande samhällsmålen om ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna och regional balans. Trots en ökad produktion har antalet sysselsatta i skogsnäringen minskat till följd av ökad produktivitet. Kommittén anser dock att skogsnäringen inte till fullo har verkat i överensstämmelse med de miljö- och naturvårdspolitiska målen. En pågående förbättring av hänsynen till naturvårdens intressen har dock kunnat iakttas under senare år.

Kommittén anser att målet om en väl avvägd hushållning med skogstillgångarna till fullo har uppfyllts. Även målet om att skogarna skall ge en hög och värdefull virkesavkastning har blivit väl uppfyllt. Trots att frågor om virkeskvalitet fått ökad uppmärksamhet under senare år bedömer emellertid kommittén att skogsskötseln såsom den bedrivits på 1980-talet inte kommer att leda till den kvalitetsförbättring som avsågs i 1979 års skogspolitiska beslut.

Kommitténs slutsatser angående skogsvårdslagstiftningen är att den till övervägande del har fungerat väl och bidragit till att de skogspolitiska målen nås. Lagstiftningen har haft en normbildande funktion. Den har i viss utsträckning dock motarbetat sina syften avseende främst naturvården genom att begränsa möjligheterna att använda andra brukningsformer än trakthyggesbruk och i viss utsträckning naturlig föryngring. Kommittén anser vidare att lagstiftningen har utgjort ett hinder för användning av vissa brukningsformer som syftar till produktion av virke med hög kvalitet. Inom ramen för bestämmelsen om hänsyn till naturvården har det

funnits utrymme för ökat hänsynstagande i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Kommittén anser att ädellövskogslagstiftningen har varit ett nödvändigt medel för att bibehålla ädellövskogen och att den har uppfyllt detta mål.

Naturvårdslagen, jordförvärvslagen, träfiberlagen, naturresurslagen samt plan- och bygglagen har utvärderats översiktligt. Allt tyder på att dessa lagar inte har motverkat med de skogspolitiska målen.

Enligt kommitténs uppfattning har den rådgivning och information som skogsvårdsmyndigheten genomför varit ett värdefullt inslag och ett effektivt medel för att föra ut gällande skogspolitik både till skogsägare och allmänheten.

Kommittén konstaterar vidare att den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI) har utgjort ett viktigt medel för att uppnå de nuvarande skogspolitiska målen. Kommittén anser dock att det är tveksamt om värdet av den information som har erhållits genom ÖSI motsvarar den kostnad som under åren har lagts ned på inventeringarna.

Vad forskning och utbildning beträffar hänvisar kommittén främst till utredningen om Sveriges lantbruksuniversitet (SOU 1991:101) och betänkandet (Ds 1991:62) Kunskap för konkurrenskraft.

Kommittén noterar att de statliga ekonomiska stöden är de medel som har blivit föremål för flest utvärderingar. Kommittén konstaterar att många av dessa utredningar har haft ett begränsat syfte. Kommitténs slutsats är att flera stödromer har haft oönskade bieffekter eller varit ineffektiva och att besluten att minska eller ta bort dem har varit riktiga. Samtidigt konstaterar vi att riktigt utformade bidrag och stödåtgärder kan vara intressanta som hjälpmedel för att uppnå skogspolitiska mål.

I fråga om skatter och avgifter har kommittén, vid sidan av skogsvårdsavgiften, inte haft i uppdrag att gå in på de skatteregler som gäller för skogsbruket. Eftersom riksdagen hösten 1991 beslutade att avskaffa skogsvårdsavgiften har kommittén avstått från att diskutera avgiftens betydelse för den gällande skogspolitikens utformning.

Framtidsbedömning

Skogen är en förnybar resurs, en nationell tillgång som varje generation måste värna och vårda. Framtida generationer kommer också att vara beroende av de nyttigheter som skogarna ger. Den sedan länge tillämpade principen i vårt land att vi skall hushålla med skogstillgångarna, att utveckla dem för kommande generationers behov samtidigt som vi själva kan dra nytta av dem kommer enligt kommitténs bedömning att få en allt större betydelse i en värld där befolkningen växer.

Kommittén bedömer att skogsnäringen kommer att ha stor betydelse även i framtiden för att vi skall nå de övergripande samhällsmålen om bl.a. ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna och full sysselsättning. Inom stora delar av landet kommer näringen även i fortsättningen att ha en stor betydelse för ekonomi och sysselsättning. Virkesförrådets snabba ökning och möjligheterna att väsentligt öka avverkningarna utgör en stor potential för en expansion av både den traditionella skogsin-

dustriella produktionen och uppbyggnad av nya användningsområden. Detta är möjligt att genomföra inom ramen för målet om en långsiktigt uthållig virkesproduktion under den viktiga förutsättningen att virkesproduktionen inte försämras t.ex. på grund av miljöskador,

De avverkningsberäkningar som kommittén har låtit utföra visar att det är möjligt att uthålligt avverka omkring 95 miljoner m³sk per år från och med slutet av 1990-talet. Detta skall sättas i relation till den nuvarande avverkningen på 60 - 70 miljoner m³sk per år. Virkesförrådet per hektar och andelen äldre skog kommer att öka successivt.

Den väntade efterfrågeutvecklingen, rikligt inhemsk tillgång på virkesråvara, EES-avtalet och ett eventuellt svenskt deltagande i ett ökat europeiskt samarbete talar efter några års andhämtningspaus för en fortsatt expansion av den svenska skogsnäringen. Samtidigt kan vi vänta oss en ökning av den returfiberbaserade produktionen. Avgörande för en expansion av industrikapaciteten är skogsnäringens men även andra potentiella trärråvaruförbrukande branschers konkurrensförmåga.

Den marknads- och konkurrentbild som tonar fram på kort sikt och den rikliga tillgången på avverkningsmogen skog väntas leda till en fortsatt svag prisutveckling på virke under de närmaste åren. En effekt har redan blivit introduktion av ett avståndsrelaterat virkespris. Sågverken och massaindustrin kommer att visa större benägenhet än för närvarande att välja ut de kvalitéer som bäst lämpar sig för deras produktion. En tydligare prisdifferentiering för olika virkeskvalitéer är därför att vänta.

Miljöproblemen har under detta sekel ändrat karaktär från att ha varit lokala till att bli globala. Det är kommitténs bedömning att detta i än högre grad kommer att gälla i framtiden. För lång tid framöver kan man dock räkna med att luftföroreningarna kommer att vara ett stort problem. En temperaturförändring till följd av luftföroreningarna skulle leda till att skogsekosystemet förändras. Detta innebär att artsammansättningen och trädens naturliga utbredningsområden ändras. Risken för angrepp av insekter och andra skadegörare kan komma att öka. Luftföroreningarna skadar träden direkt på barren och bladen och indirekt genom försurning av marken. Markförsurningen är ett hot mot skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga.

Det är kommitténs uppfattning att det finns stor risk för att ökande luftföroreningar leder till att problemen med skogsskador förvärras om inga motåtgärder sätts in. I så fall kommer virkesproduktionen att minska. Minskningen kommer troligen att drabba vissa områden i Europa mer än andra. Även Sverige riskerar minskad virkesproduktion. Om man däremot lyckas bemästra problemen är det troligt att det fortfarande om 30 - 40 år kommer att finnas tillräcklig förråd av virkesråvara i Europa även om efterfrågan utvecklas som hittills.

På kort sikt (5 - 30 år) bedömer kommittén att miljöfrågorna i vid bemärkelse får en fortsatt och växande betydelse. Samtidigt som att merparten av skogen kommer att vara en viktig råvaruleverantör till den svenska skogsindustrin kommer också andra värden kommer att vägas in mer än tidigare. Vikten av att i framtiden ytterligare öka naturvårdshänsynen vid bedrivande av skogsbruk kan därför väntas öka. Det är troligt att

det inom vissa områden, t.ex. i känsliga naturområden nära tätorter och på skärgårdsöar, kommer att ske en anpassning av skogsbruksmetoder och teknik. Samtidigt kan avsättningen av mark för naturvårdsändamål väntas öka.

Ett miljömål för skogsbruket

Det finns enligt kommitténs bedömning olika sätt att skydda skogsmiljön. Ett är avsättningar av stora naturreservat. Ett annat är att med hänsyn till markens produktionsförmåga och avstånd till fabriker och marknad bruka skogen med olika intensitet. Ett tredje är att över hela skogsmarksarealen bruka skogen med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn. Enligt kommitténs mening är det tredje sättet att föredra. Även detta alternativ innebär att vi måste avsätta nationalparker och naturresevat i framtiden men i långt mindre utsträckning än om skyddet av viktiga naturvärden skall grundas på avsättningar enligt alternativ 1. Vi föreslår att miljömålet för skogen jämställs med produktionsmålet.

Kommittén anger ett antal principer för ett nationellt miljömål för skogsbruket. Skogen skall brukas så att naturresursens produktionsförmåga långsiktigt bibehålls, växt- och djurarters och naturtypers fortbestånd säkerställs, hotade arter och naturtyper skyddas eller genom att unika naturvärden skyddas eller skapas genom att områden lämnas för fri utveckling.

Utnyttjandet av skogen innebär att de från naturvårdssynpunkt viktiga element som var karaktäristiska för naturskogen försvinner. Träden blir således varken gamla eller dör på platsen så att död ved kan bildas.

Kommittén anser att trakthyggesbruk är en skogsskötselmetod som passar väl i den boreala barrskogen där frekventa kraftiga störningar alltid har förekommit. Trakthyggesbruket kan utformas så att en del av naturskogens värden bibehålls eller nyskapas. Speciellt tilltalande synes trakthyggesbruk med skärm eller fröträd vara inom områden där detta är biologiskt lämpligt. Metoder som innebär att man undviker kalhuggning kan vara särskilt intressanta inom områden som i en naturskog skulle präglas av lång skoglig kontinuitet.

För att uppnå miljömålet är det enligt kommitténs uppfattning nödvändigt med en samsyn när det gäller viktiga förutsättningar för nyttjandet av skogen. Den svenska skogens produktionsförmåga skall brukas långsiktigt, ansvarsfullt och med sikte på god ekonomisk avkastning för skogsägare och samhälle. Ett långsiktigt bruk av skogen måste ske i överensstämmelse med de naturgivna förutsättningarna. Skogsägaren har ett ansvar för att med detta som utgångspunkt söka gynna eller åtminstone bibehålla den biologiska mångfalden då skogen brukas.

Förslag till framtida skogspolitiska mål

De övergripande samhällsmålen om bl.a. ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna, full sysselsättning, regional balans samt god natur- och miljövård som har lagts fast av riksdagen utgör mål för all samhällelig

verksamhet. Var och en av samhällets sektorer skall enskilt och i samspel med andra samhällssektorer verka i riktning mot dessa mål.

Inom de ramar som gäller för en konkurrensutsatt näring förutsätts beslutsfattare inom skogsindustrin och skogsbruket ge sitt bidrag för att uppfylla de övergripande samhällsmålen. Staten förutsätts å sin sida, med beaktande av samhällsmålen och inom marknadsekonomins ramar, försöka skapa gynnsamma förutsättningar för näringslivet samtidigt som den anger vad som gäller beträffande hänsynen till naturvården och andra allmänna intressen.

I den mån utvecklingen av ekonomi och sysselsättning inom olika delar av landet inte överensstämmer med statens mål bör staten tillgripa olika regionalpolitiska åtgärder. Olika former av stimulans av skogsnäringen kan därvid också komma ifråga. Finansieringen av dessa åtgärder är av allmänt intresse, dvs. den bör ske över statsbudgeten.

I de miljöpolitiska besluten har slagits fast att alla samhällssektorer skall genomsyras av en ansvarsfull hushållning med och omsorg om miljö- och naturresurserna inom ramen för sin verksamhet. Detta sektorsansvar innebär bl.a. att varje sektor är skyldig att ta skäligt ansvar för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen. Varje samhällssektor har också ett ansvar för att lösa de problem som redan föreligger och förhindra att nya miljöskador uppstår.

Utsläppen av gaser, däribland koldioxid från industrier, enegiproduktion och trafik, bör minskas för att förhindra en global uppvärmning. Sverige bör därför enligt kommitténs uppfattning nationellt och internationellt arbeta för att luftföroreningarna minskas.

Kommittén föreslår att produktions- och miljömålen för skogspolitiken formuleras på följande sätt.

Produktionsmålet
Skogen och skogsmarken bör nyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den uthålligt ger en god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall vara sådan att en stor framtida handlingsfrihet erhålls beträffande användningen av produkterna. Nyttjandet skall präglas av mångbruk.

Miljömålet
Skogsmarkens naturliga produktionsförutsättningar bör vidmakthållas. Biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall behållas genom att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens estetiska och kulturella värden skall värnas.

Kommittén föreslår att dessa mål kommer till uttryck i den s.k. protalparagrafen i skogsvårdslagen på följande sätt.

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

Vid skötseln skall hänsyn tas till andra allmänna intressen.

Förslag till framtida skogspolitiska medel - inledning

För att uppnå de föreslagna målen kan olika medel komma till användning såsom lagstiftning, rådgivning, reservatavsättningar, tecknande av civilrättsliga avtal eller intrångsersättning för att skydda värdefulla biotoper, statliga bidrag samt forskning och utbildning. Kommitténs grunduppfattning är att skogspolitiska åtgärder endast bör komma i fråga om ett mål finns uppsatt och den väntade marknadslösningen inte överensstämmer med detta mål. En framgångsrik skogspolitik förutsätter, förutom en konkurrenskraftig skogsnäring, bl.a. engagerade markägare och brukare av skogsmarken som kan fatta lokalt anpassade beslut.

Det är kommitténs uppfattning att det i första hand är lämpligt att välja medel som ökar kunnandet hos markägare och brukare av skogsmarken. En förutsättning för ökat kunnande är kvalitativt högtstående forskning.

Rådgivning och utbildning bör bedrivas aktivt. Den bör anpassas efter olika ägargruppers behov och göras flexibel. Detta är särskilt viktigt när en ny skogspolitik har beslutats, när en ny markägare tillträder eller ny arbetskraft anställs. Kunskapen hos markägarna eller de personer som brukar marken behöver öka fortlöpande. Rådgivning och utbildning kan bedrivas både i statens och i privat regi. Det är samtidigt rimligt att utgå från att ökad kunskap är ett egenintresse och att markägarna själva bekostar delar av rådgivningen och sin utbildning. Kunskaperna behöver vara av både grundläggande och tillämpad natur. Särskilt de grundläggande kunskaperna har stor betydelse för att möta nya förutsättningar för och krav på skogsbruket.

Genom ekonomiska medel, t.ex. bidrag till ädellövskogsbruket eller bidrag för planering av skogsbilvägar, kan staten påverka förutsättningarna för beslutsfattandet. Beslutsunderlaget kan förbättras genom inventeringar.

Samtidigt kan vi inte tillåta alltför låg ambition i vård, skötsel och brukande av skog och skogsmark eller beslut som strider mot de skogspolitiska målen. Det är därför nödvändigt att genom lagstiftning och föreskrifter precisera vilka krav staten ställer upp. Det är viktigt att lagstiftningen anger minimikraven och inte speglar de skogspolitiska ambitionerna i sin helhet.

Av lagstiftningen måste det framgå vilka krav som gäller i samband med enskilda åtgärder, för enskilda bestånd eller för hela fastigheten och vilka påföljderna blir om markägaren bryter mot bestämmelserna.

För att förenkla och samtidigt ge markägare och brukare av skogsmarken en enhetlig bild föreslår kommittén att de bestämmelser som ingår i ädellövskogslagen flyttas till skogsvårdslagen.

Kunskap om lagstiftningen och de normer som ligger bakom denna bör förmedlas genom en aktiv rådgivning. Denna verksamhet är ett samhällsansvar och därför en huvuduppgift för skogsvårdsmyndigheten. I enlighet med sektorsansvaret anser kommittén att skogsvårdsmyndigheten i huvudsak bör handha tillsynen på skogsmark.

Om kraven på inskränkningar i skogsskötseln går utöver vad som är rimligt av staten att begära av en enskild markägare bör intrångsersättning utgå. Kommittén anser i enlighet med ett riksdagsbeslut år 1987 att

ersättning skall utgå till markägaren när den pågående markanvändningen avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten. Kommittén anser dock att den del av kostnaden som motsvarar ett intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid intrång som är ersättningsgilla.

Preciseringar

En bärande idé i den av kommittén föreslagna skogspolitiken är ökat ansvar genom ökat kunnande. Rådgivning och utbildning bör därför, där så är lämpligt och i så stor utsträckning som möjligt, komma till användning för att uppnå de uppsatta målen.

De av kommittén föreslagna skogspolitiska målen innebär att ett aktivt skogsbruk bör bedrivas på huvuddelen av skogsmarken. Det är önskvärt att produktionsförmågan med beaktande av miljömålet utnyttjas väl på all skogsmark där inte andra intressen, t.ex. naturvårdsintresset, väger tyngre än skogsproduktionen. Skogarna bör av hänsyn till sysselsättningen i främst glesbygden ha en sådan sammansättning att de långsiktigt kan ge en jämn avkastning.

Kommittén vill framhålla att det är i markägarens eget intresse, inte minst med tanke på att skogen i regel representerar ett betydande kapitalvärde, att bedriva ett aktivt skogsbruk.

Kommitténs framtidsbedömning visar att virkestillgångarna och andelen avverkningsmogen skog ökar samtidigt som skogsbrukets lönsamhet inom vissa delar av landet kan bli svag. Det är därför inte lika motiverat att överallt bedriva ett lika intensivt skogsbruk som tidigare.Lagstiftningens krav på bl.a. hushållning och återbeskogning måste dock uppfyllas.

För att uppnå det av kommittén föreslagna miljömålet är det nödvändigt att vissa biotoper och områden blir helt undantagna från skogsbruk. Efter 30 år bör större områden på sammanlagt 5 procent av skogsmarken i hela landet vara undantagna från skogsbruk. Avsättning av större områden (nationalparker, naturreservat) kan ske med stöd av naturvårdslagen. I södra och mellersta Sverige samt i norra Sveriges kustland finns få större skogsområden som har påverkats i ringa grad av människan med naturskogskvaliteter. Det är angeläget att de som finns är undantagna från skogsbruk och att det skapas nya genom avsättningar för att behålla den biologiska mångfalden.

Genom det år 1991 beslutade biotopskyddet i 21 § naturvårdslagen tillgodoses delvis behovet av att undanta medelstora och mindre biotoper/områden med höga naturvärden från skogsbruk. Kommittén föreslår att skyddet av känsliga biotoper därutöver skapas genom civilrättsliga avtal. Det är angeläget att insatserna prioriteras och samordnas över större områden och ägogränser.

Behovet av vård och skydd av biotoper med höga naturvärden bör bedömas med utgångspunkt i befintligt och kompletterande inventeringsunderlag. Underlaget bör kompletteras främst genom inventering av sumpskogar och nyckelbiotoper. Dessa och andra inventeringar som behövs för att tillgodose de allmänna intressena bör finansieras av staten. Varje skogsägare bör snabbt få kännedom om inventeringarnas resultat för

det egna innehavet. På så sätt kan man bättre beakta de allmänna intressena vid planering och genomförande av skogsbruksåtgärder.

Kommittén föreslår en lagstadgad skyldighet för skogsägarna att för myndigheterna redovisa uppgifter om sin skog. Dessa uppgifter behövs vid genomförandet av skogspolitiken och dessutom i samhällsplaneringen. Skogsägarna skall emellertid inte längre vara tvungna att skaffa sig en skogsbruksplan.

Som ett led i markägarens sektorsansvar för naturvården föreslår kommittén att denne i samband med sin avverkningsanmälan även skall ange den naturvårdshänsyn han avser att ta.

För att uppnå de föreslagna skogspolitiska målen är det enligt kommitténs mening vidare viktigt att den naturliga karaktären hos de skogliga impedimenten bibehålls. Trakthyggesbruk med slutavverkning, återväxtåtgärder, röjning och gallring bör därför undvikas på dessa. Inte heller produktionshöjande åtgärder bör vidtas. Någon ersättning för dessa inskränkningar i brukandet skall inte utgå.

Av den nedlagda jordbruksmarken föreslår kommittén att den del som inte tas i anspråk av jordbruket för att odla energi- och industrigrödor eller användas för annat ändamål bör en del utnyttjas för skogsproduktion. Naturvårds-, landskapsbild och kulturmiljöskäl talar för att beskogningen företrädesvis sker med lövträd där förutsättningar föreligger.

Som en del i jordbrukets omställning förordar kommittén att rådgivning och utbildning om för- och nackdelar med beskogning samt om lämpliga trädslag sker. Inom ramen för den jordbrukspolitik som bedrivs finns f.n. möjlighet till ekonomiskt stöd vid igenplantering av viss åkermark.

Kommittén anser att skogsbruk inom den fjällnära skogen skall bedrivas med mycket stor återhållsamhet. Vi ser ingen anledning att föreslå några ändringar i de bestämmelser som nyligen har beslutats om detta.

För att uppnå de föreslagna skogspolitiska målen är det önskvärt att arealen ädellövskog ökas genom nyanläggning på lämpliga marker. Det är kommitténs mening att det är nödvändigt att ekonomiskt stödja ädellövskogsbruket även i framtiden.

Kommittén vill framhålla att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö bl.a. genom att undanta mindre områden från skogsbruk eller att anpassa de skogliga åtgärderna. Genom rådgivning kan man uppnå ökat hänsynstagande hos markägare eller de som brukar skogen. Detta hänsynstagande bör normalt ligga inom ramen för ägaransvaret.

Kommittén anser att skogsproduktionens huvudinriktning bör vara en hög produktion av barrträdsvirke av god kvalitet. Valet mellan gran och tall bör i högre grad än hittills präglas av växtplatsernas naturgivna förutsättningar. Andelen lövträd bör öka något särskilt i områden som med hänsyn till sina förutsättningar har en låg lövträdsandel. Det är mer angeläget att öka lövträdsandelen i barr- och blandskogar än att öka lövskogsarealen. Kommittén anser att det för landet som helhet bör ske en tyngdpunktsförskjutningmot skogsskötsel som främjar kvalitetsproduktion.

Att genom lagstiftning detaljreglera virkesproduktionens allmänna inriktning anser kommittén vara olämpligt. Kravet på föryngring efter

slutavverkning eller skada eller när skogsmarken är outnyttjad bör dock kvarstå. Däremot bör bl.a. den s.k. 5:3 paragrafen ersättas med ett krav på föryngring endast då skogstillståndet är uppenbart otillfredställande. Rådgivning och utbildning bör i första hand komma till användning för att uppnå den önskvärda produktionsinriktningen.

Det är viktigt att produktionsformerna i skogsbruket är sådana att läckage och annan bortförsel av näringsämnen minimeras. Produktionsförmågan bör kunna upprätthållas med naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna näringsämnen från havet som näringsbas. För att upprätthålla skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga och säkerställa skogsekosystemens stabilitet krävs enligt kommitténs mening att de luftburna föroreningarna minskas radikalt. I avvaktan härpå kan luftföroreningarnas skadeverkningar på marken i viss mån motverkas och fördröjas genom kalkning och vitaliseringsgödsling. Kunskaperna om åtgärdernas effekter är dock fortfarande otillräckliga. Det är därför viktigt med fortsatt forskning och utvärdering av pågående kalkningsförsök. I områden som är hårt belastade av luftföroreningar bör kalkning och vitaliseringsgödsling ske. Detta är både ett allmänt intresse och till nytta för den enskilde markägaren. Kommittén föreslår därför att skogsmarkskalkning genomförs i ett försök att restaurera de mest hotade markerna. De markägare vars marker kalkas bör täcka 20 procent av kostnaderna.

Helträdsutnyttjande med uttag av fingrenar och barr från skogen bör starkt begränsas tills vidare. Kompensation av näringsbortfallet bör ske genom askåterföring eller på annat sätt. Avgränsningen av lämpliga marker för helträdsutnyttjande samt åtgärder för näringskompensation bör grundas på den nya kunskap som kommer fram fortlöpande.

Kommittén vill framhålla att det är viktigt att förutsättningar skapas för en väl fungerande virkesmarknad. Det är nödvändigt för en ekonomisk sund och rationellt fungerande skogsnäring. En förutsättning är bl.a. att virkeshandeln inte koncentreras till en köpar- eller en säljarorganisation inom delar av landet.

Enligt kommitténs uppfattning bör skogsskötseln i hög grad utgå från de naturgivna förutsättningarna och skogsbeståndens struktur. Skogsbruket måste i betydligt högre grad än hittills bedrivas så att det så långt som möjligt efterliknar det sätt på vilket skogsekosystemet naturligen fungerar. Utvecklingen och användningen av ståndortsanpassade metoder bör fortsätta. I skog av särskild betydelse för den biologiska mångfalden bör endast sådana skogsbruksmetoder användas som medger att naturvärdena bevaras i hög utsträckning. Detta gäller t.ex. sumpskogar och lövskogar inklusive ädellövskogar samt övergångszoner mot vattendrag, myr och jordbruksmark.

Kommittén föreslår en minskad detaljreglering av skogsskötseln. Bland annat föreslår vi att röjnings- och gallringsskyldigheten slopas och att andra avverkningsformer än slutavverkning tillåtes. Det väntas medföra ett mer variationsrikt skogsbruk vilket bidrar till att uppfylla miljömålet. Härutöver föreslår vi att reglerna om lägsta slutavverkningsålder samt lägsta och högsta slutavverkningsareal i huvudsak slopas. Vad gäller storskogsbruket föreslår vi dock att ransoneringsbestämmelserna behålls

för större brukningsenheter. Avvägningen mellan produktions- och naturvårdsintressena föreslås i viss mån bli reglerad genom lagstiftning. De i lagstiftningen angivna minimikraven bör kompletteras med rådgivning och utbildning.

Kommittén anser att sådana förflyttningar av skogsodlingsmaterial bör undvikas som innebär att odlingsmiljön påtagligt kommer att skilja sig från ursprungsmiljön. Lokalt skogsodlingsmaterial bör användas i större utsträckning. Särskild återhållsamhet bör iakttas med användningen av klonat material. Valet av genetiskt material för det enskilda beståndet bör präglas av riskspridning dvs. mindre ensidigt material bör användas.

Kommittén anser att contortaodlingen bör få en omfattning som är väsentligt mindre än den maximiareal som gäller i dag. Stora sammanhängande områden med contortatall bör inte förekomma. Andra främmande trädslag än contortatall bör utan hinder kunna prövas och användas i liten skala. Det är emellertid angeläget att omfattningen löpande följs upp.

Kommittén anser att kvävegödsling endast bör utföras så att negativa miljöeffekter blir försumbara. Särskilt i södra och mellersta Sverige bör gödsling, till följd av luftföroreningarna, begränsas starkt.

Kommittén anser det vidare angeläget att skogsbruket kontinuerligt vidtar åtgärder för att undvika omfattande förluster till följd av skador av olika slag, t.ex. storm-, insekts- och svampskador. Dessa åtgärder bör emellertid inte gå så långt att betydande naturvärden går förlorade.

Liksom hittills föreslår vi en precisering av statens minimikrav vad gäller skogsskyddet. Dessa krav måste dock avvägas mot naturvärdena. Det är vidare viktigt att skogsbruksåtgärderna inte förorsakar bestående skador på markens ytskikt eller på miljön i övrigt.

I det miljöpolitiska beslutet år 1991 bemyndigades regeringen bl.a. att förbjuda markavvattning i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har fått i uppgift att lämna förslag om sådana områden. Vidare infördes genom ändringar i skogsvårdslagen en anmälningsplikt för skyddsdikning samt föreskrifter om hänsyn till naturvårdsintressena vid bl.a. sådan dikning. Kommittén föreslår ingen ändring av dessa beslut.

Skogsbruket bör enligt vår mening bedrivas så att negativa effekter på vattensystem minimeras. Vilka kraven är framgår av lagstiftningen. Bäst resultat uppnås enligt kommittén uppfattning på frivillighetens väg. Fortsatt forskning om näringsläckage och arbetsmetoder är enligt kommitténs mening angeläget.

Skogsbilvägnätet bör vara utformat så att skogsbrukets transporter blir effektiva samtidigt som dess negativa inverkan på naturmiljön minimeras. I tidigare väglöst land bör vägutbyggnad ske med särskild varsamhet. Att skapa ett väl avvägt vägnät i ägosplittrade områden kräver samordning över ägogränserna. Från rekreationssynpunkt är det angeläget att vägarna hålls öppna. För att stimulera till samordning över ägogränserna föreslår kommittén att ett statligt bidrag lämnas till planering av vägnätet.

Kommittén anser att skogsbruket i tätortsnära områden liksom i andra områden av betydelse för rekreation och friluftsliv, t.ex. vid sjöar och vattendrag, på öar samt längs kusterna, bedrivs så att dessa intressen

tillgodoses. På all skogsmark men särskilt i de nämnda områdena bör behovet av att vårda landskapsbilden beaktas. Det viktigaste medlet för att uppnå den önskade ambitionsnivån är rådgivning och utbildning. Enligt plan- och bygglagen skall kommunerna upprätta översiktsplaner. Det är viktigt att det av dessa framgår vilka skogsområden som är av särskilt intresse för rekreation och friluftsliv.

För att skapa goda förutsättningar för rennäringen bör skogsbruket anpassa sina metoder och anpassa skogsbruksåtgärdernas förläggning i tid och rum. Det kan t.ex. vara fråga om att avstå från radikal markberedning och att överhålla bestånd med trädlavar.

Skogsbruket bör bedrivas så att gynnsamma betingelser för det vilda skapas.

Förslag till finansiering av våra förslag

Totalt fördelar staten via statsbudgeten för budgetåret 1992/93 ca 1 miljard kronor på områden eller verksamheter som hör samman med skogsbruket. Forskning och utbildning inkl. forskning om trädbaserade bränslen och utbildning på gymnasial nivå erhåller anslag om ca 420 miljoner kronor och skogsvårdsmyndigheten ca 310 miljoner kronor. Statsbidragen till skogsvården och anslaget till översiktlig skogsinventering m.m. uppgår till knappt 160 miljoner kronor. Anslaget för inköp av skogsmark till reservatavsättningar uppgår till ca 125 miljoner kronor.

Statsutgifterna för den av kommittén föreslagna skogspolitiken beräknas för budgetåret 1993/94 uppgå till ungefär samma belopp som för budgetåret 1992/93. Forskning och utbildning föreslås få en utgiftsram om drygt 420 miljoner kronor. Ett tillskott från löntagarfondspengar bör innebära en ökad budgetram. Skogsvårdsmyndighetens anslag föreslås minska till 260 miljoner kronor. Den översyn av myndigheten som pågår kan dock komma att förändra detta belopp. Kommittén föreslår att de flesta statsbidragen till skogsbruket avvecklas. Det innebär att den sammanlagda bidragssumman minskas kraftigt till ca 50 miljoner kronor. Kommittén föreslår att statsbidrag i fortsättningen lämnas till ädellövskogsbruket (15,8 miljoner kronor och till planering av skogsbilvägar (10 miljoner kronor). Vidare föreslår vi ett anslag för skogsmarkskalkning (15 miljoner kronor) och för att uppnå biotopskyddet (9,5 miljoner kronor). Kommittén föreslår dessutom mer än en fördubbling av anslaget till inköp av skogsmark till reservatavsättningar, 280 miljoner kronor, som ett medel för att uppnå miljömålet.

Anslaget till skogsforskning föreslår vi under en femårsperiod öka med 50 miljoner kronor. Även anslaget till skogsmarkskalkning föreslår vi öka med samma belopp. Anslaget för att uppnå biotopskyddet bör budgetåret 1997/98 uppgå till 35,5 miljoner kronor.

Genom att skogsvårdsavgiften har avskaffats bortfaller en finansiering om 256,5 miljoner kronor budgetåret 1993/94. Vid i övrigt oförändrade förutsättningar finns således finansiering via statsbudgeten för ca 759 miljoner kronor. Ny finansiering krävs av 255 miljoner kronor. Kommittén föreslår i linje med regerings- och riksdagsuttalanden att biotopskyddet och

de ökade reservatavsättningarna finansieras med medel som staten erhåller vid försäljningen av mark från Domän AB (160 miljoner kronor). Kommittén föreslår att koldioxidavgiften finansierar anslaget till skogsmarkskalkningen och bilskattemedel anslaget till planeringen av skogsbilvägar. Övrig finansiering föreslår vi ske genom en omfördelning inom ramen för anslaget till Sveriges lantbruksuniversitet och anslag på naturvårds- och miljöområdet.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429)

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)

dels att 9, 12 och 13 §§ skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 7, 8, 10 och 11 § § skall betecknas 6 - 9 §§, nuvarande 14 - 19 e §§ skall betecknas 10 - 20 §§ och nuvarande 20 - 30 §§ skall betecknas 28 - 40 §§,

dels att 1, 2 och 5 §§, de nya 9, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 20, 29, 31, 35 -37 och 39 §§ samt rubriken närmast före nya 31 § skall ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före nuvarande 12, 18, 20, 21, 22 och 27 §§ skall sättas närmast före nya 10, 14, 28, 29, 32 respektive 37 §§,

dels att det i lagen skall införas sju nya paragrafer, 21 - 27 §§, och närmast före 21 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Allmänna bestämmelser	
1 §	
Skogsmark med dess skog skall genom lämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning.	*Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.*
Vid skötseln skall hänsyn tas till *naturvårdens och* andra allmänna intressen.	*Vid skötseln skall hänsyn tas till andra allmänna intressen.*

2 §

Med skogsmark avses i denna lag

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

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

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

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

3 §

Denna lag hindrar inte att skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion.

4 §

Denna lag skall inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av naturvårdslagen (1964:822) eller annan lag.

Anläggning av skog på skogsmark

5 §

Ny skog skall anläggas på skogsmark

1. om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt,

2. om marken ligger outnyttjad,

3. om *skogen är så gles eller till så stor del består av för marken olämpligt trädslag att dess tillväxt är avsevärt lägre än den tillväxt som är möjlig.*

3. om *skogstillståndet är uppenbart otillfredställande.*

Åtgärd enligt första stycket skall vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skälig tid.

Om särskilda förhållanden föreligger med hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens, rennäringens eller andra intressen bortfaller skyldighet enligt

första stycket 2. och 3. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer anger de undantag som är påkallade med hänsyn till nu angivna intressen.

6 §

Vid anläggning av ny skog skall de föryngringsåtgärder vidtas som kan behövas för att trygga återväxten av skog av tillfredsställande täthet och beskaffenhet i övrigt. Föreskrifter om föryngringsmetod, markberedning, sådd, plantering, vård av plantskog och andra åtgärder i nämnda syfte meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

7 §

Om det är påkallat från skogsvårdssynpunkt, får regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter som förbjuder eller ställer upp villkor för

1. användning av visst slag av skogsodlingsmaterial av inhemskt eller utländskt ursprung vid anläggning av skog,
2. handel med sådant material.

Med skogsodlingsmaterial avses frön, plantor, sticklingar och andra former av förökningsmaterial, avsedda för anläggning av skog.

8 §

Skogsmarkens ägare är ansvarig för anläggning och vård av ny skog.

9 §

Skogsvårdsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från 5, 7 *och 9* §§

Skogsvårdsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från 4 *och 6* §§.

Avverkning av skog på skogsmark

10 §

Skogsmarkens ägare svarar för att slutavverkning bedrivs i lämplig omfattning så att en jämna åldersfördelning av skogen på hans brukningsenhet främjas.

På brukningsenheter som uppgår till minst 1 000 hektar svarar markägaren för att slutavverkning bedrivs i lämplig omfattning så att en jämn åldersfördelning av skogen på hans brukningsenhet främjas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om hur stor andel av en brukningsenhets skogsmarkareal som högst får slutavverkas under en viss period *och om hur stor andel av arealen som måste slutavverkas under perioden. Sistnämnda andel får inte överstiga hälften av den andel som det är tillåtet att slutavverka.*

För visst fall föreskrivs undantag från första stycket i 19 b §. Skogsvårdsstyrelsen får *i övrigt* i särskilda fall medge undantag från första stycket.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om hur stor andel av en brukningsenhets skogsmarksareal som högst får slutavverkas under en viss period.

Skogsvårdsstyrelsen får i särskilda fall medge undantag från första stycket.

11 §

Som brukningsenhet skall räknas den skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare om ej annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

12 §

Skogsvårdsstyrelsen skall på begäran meddela beslut på förhand huruvida viss avverkning är förenlig med *13 eller 14* §.

Skogsvårdstyrelsen skall på begäran meddela beslut på förhand huruvida viss avverkning är förenlig med *10* §.

13 §

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

1. avverkning som skall äga rum på hans mark,
2. sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt naturvårdslagen (1964:822).

3. hyggesplöjning som skall äga rum på hans mark,
4. vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens intressen i samband med avverkning på hans mark.

Krav på tillstånd till avverkning m.m.

14 §

Regeringen meddelar föreskrifter om att skog som är svår att föryngra på grund av dess ogynnsamma läge eller som behövs som skydd mot sand- eller jordflykt eller på att förhindra att fjällgränsen flyttas ned skall avsättas som svårföryngrad skog eller skydsskog. Regeringen eller den myndighet som regeringens bestämmer meddelar också föreskrifter om vilka delar av den svårföryngrade skogen som skall anses utgöra fjällnära skog.

15 §

I svårföryngrad skog eller skyddsskog får avverkning inte ske utan skogvårdsstyrelsens tillstånd.

I samband med att tillstånd ges kan skogsvårdsstyrelsen besluta om åtgärder för att begränsa eller motverka olägenhet och trygga återväxten.

Tillstånd behövs inte för röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.

16 §

Regeringen eller den myndighet som regeringens bestämmer får för visst eller vissa områden föreskriva att tillstånd till avverkning av svårföryngrad skog inte får ges

1. i fråga om skog på mark som inte i genomsnitt kan producera minst en kubikmeter virke om året per hektar, om det inte finns särskilda skäl,
2. för byggande av skogsbilväg om nyttan av vägen för skogsbruket inte motsvarar kostnaden för den eller om vägen inte kan passas in i en vägnätsplan.

17 §

I ansökan om tillstånd enligt 15 § till avverkning i fjällnära skog skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Tillstånd får inte meddelas om avverkningen är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövården.

När tillstånd ges skall skogsvårdsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform.

Bestämmelserna i 14 § första stycket i vad de avser krav på slutavverkning gäller inte i fråga om fjällnära skog.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från redovisningsskyldighet enligt första stycket i fråga om brukningsenhet som omfattar högst 500 hektar skogsmark inom området för fjällnära skog.

18 §

I fråga om rätt till ersättning för skada till följd av ett beslut enligt *19 b* § andra eller tredje stycket gäller bestämmelserna i 25 §, 26 § första stycket första meningen, 27 § första meningen, 27 a §, 31 § andra stycket, 32 §, 33 § första stycket, 34 §, 35 § första stycket första meningen och andra stycket samt 36 § naturvårdslagen.	I fråga om ersättning för skada till följd av beslut enligt *17* § andra eller tredje stycket gäller bestämmelserna i 25 §, 26 § första stycket första meningen *och fjärde stycket*, 27 § första meningen, 27 a §, 31 § andra stycket, 32 §, 33 § första stycket, 34 §, 35 § första stycket första meningen och andra stycket samt 36 § naturvårdslagen.

19 §

Innan avverkning sker inom ett område där renskötsel får bedrivas enligt rennäringslagen (1971:437) under hela året (renskötselns året-runt-marker) skall berörd sameby beredas tillfälle till samråd enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringens bestämmer.

20 §

I ansökan om tillstånd enligt *19* § till avverkning skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen.	I ansökan om tillstånd enligt *15* § till avverkning skall sökanden redovisa vad han avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen.

Inom renskötselns året-runt-marker får tillstånd inte meddelas om avverkningen

1. medför sådant väsentligt bortfall av renbete att möjligheterna att hålla tillåtet renantal påverkas, eller

2. omöjliggör sedvanlig samling och flyttning av renhjord.

När tillstånd ges skall skogsvårdsstyrelsen besluta om vilka hänsyn som skall tas till rennäringens intressen, såsom i fråga om hyggets storlek och förläggning samt tillåten avverkningsform. Sådana villkor får dock inte avse annat än vad som uppenbart påkallas med hänsyn till renskötselrätten.

Ädellövskog

21 §

Med ädla lövträd avses i denna lag de inhemska trädslagen alm, ask avenbok, bok, ek, fågelbär, lind och lönn.

22 §

Med ädellövskog avses i denna lag:

1. Skogsbestånd som utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent och vars areal är minst ett halvt hektar.

2. Trädbestånd på betesmarker, om beståndet utgörs av lövträd till minst 70 procent och av ädla lövträd till minst 50 procent. Av de ädla klövträden skall minst tio träd per hektar ha en diameter av minst 30 centimeter på en höjd av 1,3 meter över marken. Markens areal skall uppgå till minst en hektar.

Har skogsvårdsstyrelsen enligt 26 § beslutat viss trädslagssammansättning vid föryngring av ädellövskog, skall skogen betraktas som ädellövskog även om andelen lövträd under en tid är lägre än som anges i första stycket.

23 §

Skogsvårdstyrelsen skall på begäran lämna besked om visst skogsbestånd eller trädbestånd på betesmark är att anse som ädellövskog.

24 §

I bestånd som avses i 22 § får inte vidtas åtgärder som innebär att beståndets egenskap av ädellövskog förloras. Efter slutavverkning i skogsbestånd skall ny ädellövskog anläggas på området.

Om det finns särskilda skäl får skogsvårdsstyrelsen medge undantag från första stycket. I samband med medgivande av undantag får skogsvårdsstyrelsen föreskriva att ny ädellövskog anläggs på annat ställe inom en brukningsenhet. För anläggning av ny ädellövskog gäller 26 § andra till fjärde styckena.

25 §

Utan hinder av 24 § första stycket får mark användas i enlighet med detaljplan eller i enlighet med beslut som gäller för företag vars tillåtlighet prövats i särskild ordning.

26 §

Slutavverkning i skogsbestånd som avses i 22 § får inte påbörjas innanskogsvårdssstyrelsen lämnat medgivande därtill.

I samband med medgivande enligt första stycket får skogsvårdsstyrelsen meddela föreläggande om det sätt på vilket slutavverkning ochden därav föranledda anläggningen av ny ädellövskog skall genomföras. Föreläggande får även meddelas i annat fall, om avverkning skett utan medgivande enligt första stycket eller särskilda åtgärder behövs för skydd eller vård av viss ädellövskog.

27 §

Av allmänna medel kan lämnas bidrag till kostnader för åtgärder, som behövs för att trygga återväxten av ädellövskog.

Insektshärjning

28 §

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bekämpning av insektshärjning i skog och om upparbetning av skadad skog, utforsling eller lagring av virke och andra åtgärder som behövs för att motverka uppkomsten av yngelhärdar.

Skogsmarkens ägare är ansvarig för att sådana åtgärder utförs. För förebyggande åtgärder i samband med avverkning och lagring av virke är också annan som har rätt att förfoga över skog eller virke ansvarig.

Hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen

29 §

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 kvarlämnande av trädsamlingar, dikning och skogsbilvägars sträckning

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som skall tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen *på skogliga impediment samt* vid skötseln av skog , såsom kvarlämnande av *träd och* trädsamlingar, dikning och skogsbilvägars sträckning.

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

Skogliga impediment är mark med skog eller mark med förutsättningar att bära skog där marken i genomsnitt inte kan producera minst en kubikmeter virke om året per hektar utan produktionshöjande åtgärder.

30 §

Vid skötsel av skog skall i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av trädsamlingar och skogsbilvägars sträckning och anpassning ske som uppenbart påkallas med hänsyn till rennäringen. Vid planläggning och genomförande av åtgärderna skall eftersträvas att berörd sameby har årlig tillgång till sammanhängandebetesområden och till vegetation som behövs inom områden för samling, flyttning och rastning av renarna.

Skogsbruksplan

31 §

För varje brukningsenhet skall finnas en *skogsbruksplan med riktlinjer för skogens skötsel på enheten. Planen skall upprättas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

Tillståndsredovisning

För varje brukningsenhet skall finnas en *redovisning av skogens tillstånd på enheten. Redovisningen skall upprättas enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringens bestämmer och skall innehålla uppgifter om skogens tillstånd såsom markens produktionsförmåga samt skogens utvecklingsstadium, trädslagssammansättning och täthet.*

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

Tillsyn

32 §

Skogsstyrelsen utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter. Skogsvårdsstyrelsen utövar den närmare tillsynen inom länet.

33 §

Tillsynsmyndighet har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen enligt denna lag.

34 §

Tillsynsmyndighet får meddela föreläggande eller förbud som behövs för att denna lag eller föreskrift som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

Föreläggande eller förbud får meddelas sedan det har visat sig att myndighetens råd och anvisningar inte har följts. I brådskande fall eller när det annars finns särskilda skäl, får dock föreläggande eller förbud meddelas omedelbart.

I beslut om föreläggande eller förbud kan tillsynsmyndigheten utsätta vite.

Underlåter någon att efterkomma föreläggande, får tillsynsmyndigheten förordna att åtgärden skall vidtas på den försumliges bekostnad.

35 §

Föranleder avverkning förhållandevis dyra återväxtåtgärder i större omfattning får skogsvårdsstyrelsen i samband med avverkningen förordna att säkerhet skall ställas för fullbordandet av åtgärderna.

Säkerhet får även krävas som villkor för tillstånd enligt 15 §.	Säkerhet får även krävas som villkor för tillstånd enligt 15 § *eller medgivande enligt 26 § första stycket.*

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

36 §

Regeringen *kan föreskriva att särskilda avgifter skall tas ut i ärende enligt denna lag.*	Regeringen *eller den myndighet regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.*

Ansvar och överklagande m.m.

37 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet 1. bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av *8 § första stycket, 19 d § eller 20 § första stycket,*	Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet 1. bryter mot föreskrift som har meddelats med stöd av *7 § första stycket, 19 § eller 28 § första stycket,*

2. bryter mot 12 § eller 13 § första stycket,	2. bryter mot den avverkningsbegränsning som avses i *10* §,
3. bryter mot den avverkningsbegränsning som avses i *14* §,	3. bryter mot *15* § *första stycket* eller mot villkor som gäller avverkning och har meddelats med stöd av *15* § *andra stycket, 17* § *tredje stycket eller 20* §,
4. bryter mot *19* § *första stycket* eller mot villkor som gäller avverkningen och som har meddelats med stöd av *19* § *andra stycket, 19 b* § *tredje stycket eller 19 e* § *tredje stycket,*	4. bryter mot avverkningsförbud som avses i *35* §,
5. bryter mot avverkningsförbud som avses i *25* §,	5. underlåter att fullgöra anmälningsskydlighet som har föreskrivits med stöd av *13* §,
6. underlåter att fullgöra anmälningsskyldighet som har föreskrivits med stöd av 17 §,	6. underlåter att iaktta föreläggande eller bryter mot förbud som har meddelats för att *30* § eller föreskrift enligt *29* § skall efterlevas.
	7. underlåter att iaktta föreläggande eller bryter mot förbud som har meddelats för att *21 a* § eller föreskrift enligt *21* § skall efterlevas.
I ringa fall döms ej till ansvar.	I ringa fall *enligt 1-6 första stycket* döms ej till ansvar.
	Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet genom avverkning eller andra åtgärder bryter mot 24 § första stycket första meningen, 26 § första stycket eller mot ett föreläggande om avverkning som har meddelats med stöd av 26 § andra stycket.

Har flera medverkat till gärning som avses i första stycket gäller 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken.

Den som har överträtt vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

38 §

Virke efter avverkning som innebär brott enligt denna lag eller värdet därav skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart obilligt.

39 §

Skogsvårdsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos Skogsstyrelsen.

Skogsstyrelsens beslut i ett särskilt fall enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos kammarrätten.

Statens naturvårdsverk får överklaga skogsvårdsstyrelsens beslut i fall som avses i 24 §.

40 §

En myndighet får bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.
2. Genom denna lag upphävs ädellövskogslagen (1984:119).
3. I ärende som avses i 13 § skall markägaren, även om anmälan gjorts före ikraftträdandet av denna lag, om skogsvårdsstyrelsen begär det, komplettera anmälan med vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens intressen i samband med avverkning på sin mark.

2 Förslag till Lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

Härigenom föreskrivs i fråga om naturvårdslagen (1964:822) att 26 och 27 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse | *Föreslagen lydelse*

26 §

Medför föreskrifter enligt 5, 8 eller 9 § eller förbud enligt 20 § eller 21 § andra stycket att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av en fastighet eller att mark tas i anspråk, är fastighetsägaren och innehavare av särskild rätt till fastigheten berättigade till ersättning av staten för den skada de härigenom lider. Har föreskrifterna eller förordnande enligt 43 § tredje stycket beslutats av en kommunal myndighet, skall ersättningen i stället betalas av kommunen. En begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn som föreskrivs enligt 5 § medför inte rätt till ersättning.

Innebär föreskrift eller beslut enligt 5 eller 8 § eller 21 § andra stycket förbud att vidta viss åtgärd utan tillstånd, utgår ersättning endast om tillstånd vägrats eller förenats med särskilda villkor.

Har förbud meddelats enligt 11 § och vägas tillstånd som där avses, gäller första stycket.

Ersättning för skada i fall som avses i första till tredje stycket skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som på grund av första stycket skall tålas utan ersättning.

27 §

Uppkommer i fall som avses i 26 § första stycket synnerligt men vid användningen av fastigheten, må ägaren fordra att fastigheten löses. Därvid äger 26 § andra stycket motsvarande tillämpning.

Uppkommer i fall som avses i 26 § första stycket synnerligt men vid användningen av fastigheten, må ägaren fordra att fastigheten löses. Därvid äger 26 § andra *och fjärde* stycket motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

1 Inledning

1.1 Kommitténs uppdrag

Enligt våra direktiv (Dir 1990:47 och 1991:99), vilka bifogas betänkandet som bilaga 1, har kommitténs uppgift varit att utvärdera skogspolitikens mål och medel och föreslå de förändringar som utvärderingen och bedömningen om den framtida utvecklingen kan föranleda.

Regeringen har med anledning av riksdagens beslut (rskr. 1990/91:338) uppdragit åt kommittén att i enlighet med jordbruksutskottets uttalande (bet. 1990/91:JoU30 s.143) lämna förslag beträffande en långsiktig finansiering av skogsmarkskalkning.

Regeringen har till kommittén överlämnat riksdagsmotioner med anledning av riksdagens beslut (rskr. 1990/91:70) om skogsbruket i fjällnära skogar samt betänkandet (Ds 1991:87) Naturvårdshänsyn och de areella näringarna.

Regeringen har därutöver till kommittén överlämnat ett antal skrivelser från organisationer och enskilda personer. Kommittén har även direkt från myndigheter, organisationer och enskilda personer, ofta i samband med uppvaktningar, mottagit en mängd skrivelser med synpunkter och förslag som har anknytning till utredningsuppdraget.

De från regeringen överlämnade skrivelserna samt övriga skrivelser får i huvudsak anses besvarade genom detta betänkande. Frågor med direkt anknytning till skogsvårdsorganisationen kommer i huvudsak att behandlas i anslutning till vårt fortsatta arbete med att lämna förslag till hur den statliga skogsvårdsorganisationen skall utformas.

1.2 Arbetets uppläggning

Kommittén började sitt arbete i månadsskiftet september/oktober 1990. Vi har i huvudsak följt direktivens uppläggning i det praktiska arbetet. Detta innebär att vi först gjort en nulägesredovisning, därefter en utvärdering av de nuvarande målen och medlen samtidigt som vi gjort en framtidsbedömning. Slutligen har vi formulerat förslag till nya skogspolitiska mål och medel.

Under hösten 1990 och våren 1991 samlade kommittén in en mängd material för att kunna beskriva det svenska skogsbrukets och skogsindustrins nuläge och de förändringar som skett inom olika områden med anknytning till skogspolitiken under 1980-talet. Denna beskrivning är avsedda att vara ett underlag för utvärderingen av den nuvarande

skogspolitikens mål och medel. I samband med detta arbete har ett stort antal företrädare för skogsnäringen, skogsforskningen, olika departement, myndigheter och organisationer föreläst inför kommittén om olika ämnen med anknytning till kommitténs uppdrag.

Kommittén har genomfört ett antal studieresor inom Sverige. Kommittén har genomfört ett studiebesök i södra Sverige i Sveriges skogsvårdsförbunds regi, ett i norra Sverige i regi av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och ett i mellersta Sverige i skogsstyrelsens regi. Vid dessa studieresor har representanter för olika intresseorganisaitoner med anknytning till skogen varit närvarande. Kommittén har även deltagit i andra exkursioner anordnade av bl.a. Svenska naturskyddsföreningen.

För att kunna se den svenska skogspolitiken ett internationellt perspektiv har kommittén bl.a. genomfört studieresor till Finland, Tyskland, Frankrike samt EG:s handläggare av skogsfrågor i Bryssel och den svenska delegationen där. Kommittén har även mottagit representanter för en kanadensisk skogskommitté.

I samband med nulägesbeskrivning och utvärdering har kommittén gjort särskilda långsiktiga framtidsbedömningar inom de områden som anges i direktiven. Kommittén har därvid låtit göra särskilda beräkningar rörande olika skogsproduktionsprogram för en 100-års period. Dessa beräkningar (AVB 92) har utförts av institutionen för skogstaxering vid SLU i Umeå och presenteras i bilaga 10 till detta betänkande.

För att diskutera den svenska skogsindustrins framtidsutsikter bildades på kommitténs initiativ en framtidsgrupp med personer med särskild insikt i den svenska skogsindustrin. Dessa personer var Rune Brandinger (Södra Skogsägarna), Jan-Sture Enander (SCA), Roger Gerdin (Träindustriarbetarförbundet), Stig Johansson (Sågverkens branschinstitut), Jan-Evert Nilsson (expertgruppen för regional utveckling), Björn Sprängare (Trygg-Hansa), Björn Wahlström (Nordbanken) och Håkan Vestergren (Stora). Arbetsgruppens slutsatser har presenterats för kommittén som ett särskilt underlag för framtidsbedömningen. I samma syfte har kommittén genomfört studiebesök på Södra Skogsägarnas massafabrik i Mönsterås och Geijer & Söners sågverk i Långasjö.

Som underlag för våra förslag till en långsiktig finansiering av skogsmarkskalkning har kommittén vid en särskild exkursion studerat skogsvitalisering i praktiken och genomfört en s.k. hearing med forskare angående skogsmarkskalkning och dess effekter.

Kommittén har även deltagit med representanter på ett stort antal konferenser och seminarier. I detta sammanhang kan nämnas en seminarieserie med forskare med anledning av Skogsstyrelsens översyn av skogsvårdslagens föreskrifter och allmänna råd, en konferens om en god livsmiljö anordnad av Miljö- och resursdepartementet, en konferens om strategier för att kombinera skogsbruk och bevarande av värdefulla biotoper anordnad av Skogs- och lantbruksakademien. Kommittén har också deltagit i Skogsveckan anordnad av Sveriges skogsvårdsförbund.

Samråd har skett med flera andra utredningar, bl.a. biobränslekommissionen och miljöskyddskommitten.

Kommittén har avgett ett särskilt yttrande till regeringen angående institutionen för skogstaxering vid SLU.

1.3 Betänkandets disposition

Som tidigare nämnts har vi i huvudsak följt kommittédirektivens uppläggning i vårt arbete. Vi inleder således betänkandet i kapitel 2 med en kort och översiktlig beskrivning av den svenska skogen och skogsnäringen. I bilaga 2a till betänkandet beskrivs den svenska skogsnäringen i ett internationellt perspektiv och i bilaga 3 finns en analys av skogsbrukets ekonomiska förutsättningar i olika delar av landet utförd av Stefan Holm (Skogsstyrelsen).

I betänkandekapitel 3 och 4 finns nulägesbeskrivning och utvärdering av de nuvarande skogspolitiska målen och medlen. Dessa kompletteras i bilaga 4 och 5 med underlag för beskrivning och utvärdering. I bilaga 6 ges dessutom en redovisning av utvecklingen av administrativa regleringar under det senaste decenniet och huvuddragen i gällande rätt m.m.

I kapitel 5 gör vi några internationella jämförelser mellan skogspolitiken i vissa länder. Denna jämförelse kompletteras i bilaga 2b med en mer utförlig redovisning av skogspolitiken i de jämförda länderna.

I kapitel 6 finns kommitténs framtidsbedömning. Underlaget för denna presenteras framför allt i bilaga 12 men särskilda områden tas upp till behandling i andra bilagor. En bedömning av den framtida efterfrågan på skogsindustriella produkter redovisas således i bilaga 7. På kommitténs uppdrag har två rapporter utarbetats angående utvecklingen av framtida produkter inom massa- och pappersindustrin samt trävaruindustrin. Dessa, utförda av Ingrid Fineman (Skogsindustrins Tekniska Forskningsinstitut) respektive Martin Wiklund (institutionen för träteknologi vid KTH i Stockholm), redovisas i bilaga 8 och 9. Europas framtida virkesbalanser i ett globalt perspektiv redovisas i bilaga 11.

Ett viktigt underlag för kommitténs framtidsbedömningar och förslag till framtida skogspolitiska mål och medel utgör de av oss initierade beräkningarna rörande skogsproduktionsprogram, dvs. beräkningar av den svenska skogens utveckling på 100 års sikt. Dessa redovisas i bilaga 10. Till beräkningarna har också knutits särskilda specialanalyser angående trädbränslen, alternativa skötselmetoder, nya reservat, nedlagd jordbruksmark, oförändrad avverkning och dikning. Kommittén har därutöver låtit göra en analys av luftburna föroreningars påverkan på skogen. Denna är utförd av Per Warfvinge och Harald Sverdrup (Lunds Tekniska Högskola) och redovisas i bilaga 16.

Skogsägarna och skogsnäringen påverkas på olika sätt av statens skogspolitik. En analys av dess inverkan på de privata, enskilda skogsägarnas beslutsfattande har gjorts i bilaga 13. En analys av skogsbeskattning respektive skogsbrukets politikberoende kostnader har gjorts av Anders Kristoffersson (Finansdepartementet) respektive Per Kullberg (Skogsstyrelsen) i bilagorna 14 och 15.

Våra förslag till framtida skogspolitiska mål redovisar vi i kapitel 8. Vi inleder diskussionen om en framtida skogspolitik i kapitel 7 med några särskilda utgångspunkter där vi tar upp ett miljömål för skogspolitiken, skogsbrukets sektorsansvar och regionalpolitiska frågor.

I kapitel 9 redovisar vi hur vi ser på de olika skogspolitiska medlen och hur vi anser att avvägningen mellan dem bör ske. I de följande kapitlen går vi sedan igenom de olika medlen och redovisar närmare våra förslag till hur de bör utformas.

Slutligen anger vi i kapitel 15 hur finansieringen av de skogspolitiska medlen hittills har skett och hur vi anser att de skall finansieras i framtiden. Vi redovisar där också övriga ekonomiska konsekvenser av våra förslag.

2 Svensk skog och skogsnäring

2.1 Den svenska skogen

Inlandsisen, dess tillbakadragande, och den därpå följande invandringen av växter och djur präglar den svenska naturen. Skogsbildande träd som björk, asp och tall började breda ut sig i södra Sverige redan för 8 000 år sedan. Under den värmetid som därefter följde hann de ädla lövträden sprida sig ända upp till Norrland och djupt in i älvdalarna. För ungefär 2500 år sedan, efter upprepade klimatförsämringar, invandrade granen från nordost och boken från söder. Granen nådde sin sydgräns i Smålands gränstrakter mot Blekinge, Skåne och Halland först på 1500- och 1600-talen.

Skogsträdens invandring och utbredning över landet påverkar i hög grad livsförutsättningarna för en lång rad andra växter samt djur.

Idag används skogsträdens naturliga utbredningsområden för att indela landet i fem olika vegetationsregioner: *Södra lövskogsregionen*, som ursprungligen helt dominerades av lövträd, framför allt bok, men där tall och gran idag finns planterade. *Södra barrskogsregionen*, som naturligen domineras av barrskog men där det överallt finns en inblandning av lövträd. Regionens norra gräns utgör nordgräns för ekens och askens utbredning och sammanfaller med den i många andra avseenden viktiga biologiska norrlandsgränsen. *Norra barrskogsregionen*, som är den största regionen, domineras helt av tall och gran men björk och asp är viktiga inslag. *Fjällbjörkskogsregionen*, där fjällbjörken är den enda egentliga skogbildaren men där även tall och gran förekommer och slutligen *fjällregionen*, som utgörs av trädlösa fjällområden (Figur 2.1).

Den norra barrskogsregionen utgör en del av det barrskogsbälte som sträcker sig runt hela jordklotet på nordliga breddgrader. På grund av att inlandsisen påverkat Skandinavien i förhållandevis sen tid är antalet arter här mindre än i flera andra delar av bältet.

Idag är ett stort antal växt- och djurarter i Sverige hotade främst till följd av att deras livsmiljöer (biotoper) förstörs eller försämras genom en förändrad markanvändning. Skogsbruket som arbetar över mycket stora arealer skog är betydelsefullt för möjligheterna att bevara skogens naturvärden och dess biologiska mångfald.

Figur 2.1 Landets indelning i vegetationsregioner (Efter Sjörs: Plant cover of Sweden)

Varje växt- och djurart representerar en unik kombination av arvsanlag. Inom varje art är den genetiska variationen stor. Denna genetiska variationsrikedom har gjort det möjligt för växter och djur att över årtusendena anpassa sig till den lokala miljön. En bibehållen variation inom och mellan arter är en förutsättning för att en anpassning till framtida eventuella förändringar i klimat och miljö skall kunna ske. Väl fungerande och variationsrika ekosystem är en resurs för framtiden. Ekosystemen har ett egenvärde och kan utnyttjas av människan vid t.ex. växtförädling.

Skogen påverkar också vår miljö, såväl mark, luft som vatten. Skogens kan dämpa vinden och att utjämna temperatursvängningar. Träden bidrar till att utjämna kraftiga vattenflöden och dess rötter binder marken och förhindrar erosion. Skogens klimat och den förna som träden ger gör att ett aktivt markskikt bildas som omsätter näring och renar vatten. Trädens grönmassa producerar inte bara livsviktigt syre utan renar luften från olika gaser. Skogen kan också till viss del binda det överskott av

koldioxid som människan producerar vid förbränning av bl.a. fossila bränslen.

Skogen ger människan virke och andra nyttigheter, främst energi, vilt, bär, svamp och renbete. Den är en del av det landskap där vi växer upp och lever. Skogen ger oss möjlighet till lek, rekreation och friluftsliv.

Två tredjedelar av Sveriges landyta bär skog i någon form. Den produktiva skogsmarken omfattar 23,5 miljoner ha vilket är 57 % av landytan. Skogen dominerar landskapet i praktiskt taget hela landet. Endast i sju av landets 24 län täcker skogsmarken mindre än hälften av landytan. I Europa är det endast Ryssland med 117 miljoner ha i den europeiska delen som har större skogsmarksareal än Sverige.

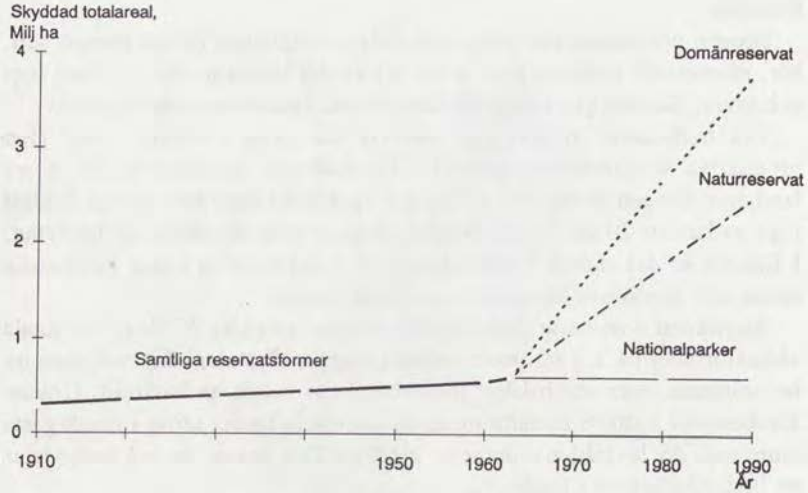
Barrträden dominerar den svenska skogen. Ungefär 85 % av det totala virkesförrådet på 2,8 miljarder m3sk (skogskubikmeter eller volymen av hel trädstam ovan stubbskäret inklusive bark) består av barrträd. Granen förekommer i större omfattning än tallen i hela landet utom i nordligaste Norrland. Av lövträden dominerar björken. Den svarar för två tredjedelar av lövträdsförrådet i landet.

Den svenska skogen ägs till hälften av privata mindre skogsägare. Staten och andra allmänna ägare har en fjärdedel och aktiebolag en fjärdedel av skogsmarken. De privata mindre skogsägarna benämns ofta småskogsbruk medan stats- och aktiebolagsskogarna benämns storskogsbruk.

Inga betydande förändringar i skogsmarksinnehav har skett mellan ägargrupperna under de senaste 50 åren. Däremot har betydelsefulla strukturförändringar skett. Genom jordbrukets rationalisering har antalet privata mindre företag med både jordbruk och skogsbruk minskat kraftigt och var år 1991 ca 67 000. Antalet sådana företag med enbart skogsbruk var år 1988 ca 170 000. Det finns således totalt ungefär 240 000 privata mindre företag med skogsbruk. Företagens genomsnittliga skogsmarksareal är 45 ha. Det har genom åren skett en en påtaglig koncentration inom bolagsskogsbruket. De tre största företagen har i dag mer än ca 80 % av denna ägargrupps skogsmark.

Ytterst små skogsområden i Sverige är opåverkade av skogsbruk eller annan mänsklig verksamhet. Genom den inriktning skogsbruket har haft är skogarna i stor utsträckning enskiktade och likåldriga. Åldersfördelningen är relativt jämn i södra Sverige. I norra och mellersta Sverige är den något ojämn med liten andel medelålders skog. Där är andelen såväl äldre skog som plant- och ungskog stor.

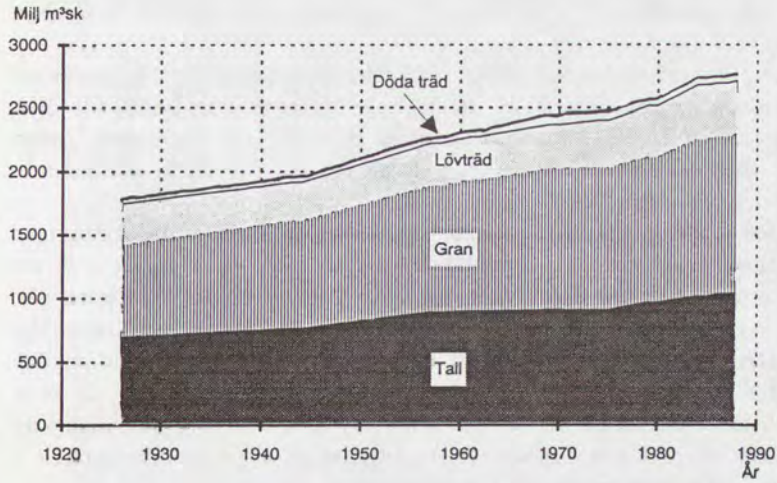
Insikten om behovet av att freda områden från mänskliga ingrepp utvecklades för ungefär ett sekel sedan då flera nationalparker avsattes. Kunskapen om naturen och olika arters krav på livsmiljö har vidgats under hela 1900-talet men främst under de senaste två decennierna. Önskemålet om att behålla en rik natur har lett till att naturskyddet har förstärkts kraftigt under denna tid (Figur 2.2).



Figur 2.2 Schabloniserad bild av utvecklingen av landets naturskyddade areal 1910-1990. (Efter Kardell-Ekstrand: Skyddad skog i Sverige)

Den genomsnittliga produktionsförmågan, boniteten, är 5,1 m3sk per ha och år. Boniteten minskar kraftigt från söder till norr. I de sydligaste länen är den 10-12 och i de nordligaste 2-4 m3sk per ha och år. Skogarna är till stor del välslutna och utnyttjar därmed skogsmarkens produktionsförmåga väl. Tillväxten är ca 80 % av boniteten. Förklaringar till det höga markutnyttjandet är att en god skogsvård har bedrivits under lång tid och att skogarna kunnat sluta sig och bli täta sedan skogsbetet och annan inverkan av jordbruket har upphört. Skogsbete var tidigare vanligen förekommande i framför allt södra och mellersta Sverige. En annan förklaring är den kvävegödning som luftföroreningarna åstadkommer. Föroreningarna innebär samtidigt ett allvarligt hot mot skogsproduktionen.

Till följd av en i förhållande till tillväxten låg avverkning har virkesförrådet ökat med 1 miljard m3sk eller med nära 60 % under de senaste sex decennierna (Figur 2.3). Ökningstakten var särskilt stark under 1980-talet då virkesförrådet byggdes på med 25-30 miljoner m3sk per år.



Figur 2.3 Virkesförrådets utveckling sedan 1920-talet

2.2 Skogens nyttjande

Människan har under de senaste århundrandena nyttjat praktiskt taget all skog i hela landet. Intensiteten i och formerna för nyttjandet har emellertid varierat kraftigt. I dag präglas nyttjandet i hög grad av ett skogsbruk vars huvudsakliga uppgift är att långsiktigt förse skogsindustrin med virke. Skogen nyttjas även för en rad andra ändamål. I norra Sverige berörs stora arealer av den etniskt och kulturellt viktiga renskötseln. Över hela landet, men speciellt i närheten av tätorter, används skogen för rekreation och friluftsliv. Jakt samt bär- och svampplockning ger inte bara goda tillfällen till rika naturupplevelser utan bidrar i många fall till hushållens försörjning. Skogen är också på många håll grunden för turism.

Sedan ungefär 40 år har trakthyggesbruket varit det dominerande skogsbrukssättet. Trakthyggesbruket innebär att alla träd i det mogna skogsbeståndet utom eventuella fröträd avvecklas genom slutavverkning och att ett nytt bestånd anläggs genom plantering, sådd eller naturlig föryngring. Ungskog och medelålders skog sköts huvudsakligen genom röjning och gallring, som främjar produktionen av värdefulla trädslag och trädstorlekar. Så som trakthyggesbruket har tillämpats har det i stor utsträckning skapat högproducerande, enskiktade bestånd i vilka ett trädslag ofta dominerar.

Den årliga slutavverkningsarealen har under den senaste tioårsperioden i genomsnitt utgjort knappt 0,9 % av den totala skogsmarksarealen. Detta motsvarar en omloppstid på nästan 120 år. En omloppstid är tiden från en slutavverkning till den nästföljande slutavverkningen. Beståndsanläggningen karaktäriseras av en stor andel plantering. Naturlig föryngring

används endast på 15 - 20 % av föryngringsytan och sådd i försumbar skala.

Ungskogsröjningen var under 1980-talet i genomsnitt 1,1 % per år av den totala skogsmarksarealen. Behovet av röjning är stort främst till följd av att slutavverkningsarealerna var stora på 1960- och 1970-talen. Under den senaste tioårperioden var den gallrade arealen ungefär av samma omfattning som den röjda.

Den totala avverkningen i landet var enligt preliminära uppskattningar 63 miljoner m³sk under avverkningssäsongen 1990/91. Ungefär 5 % av den avverkade stamvedsvolymen används för energiändamål. Resten går till skogsindustriell förädling. Under samtliga år på 1980-talet låg avverkningen i intervallet 60-70 miljoner m³sk. Detta betyder att det årligen avverkas 2,2-2,5 % av det totala virkesförrådet och att hela virkesförrådet omsätts på 40 - 45 år. Trots att avverkningspotentialen är mycket större än avverkningen är utnyttjandet av virkestillgångarna i Sverige vid en internationell jämförelse högt.

2.3 Virkesmarknaden

Virkesmarknaden består av flera, ömsesidigt beroende delmarknader både i fråga om sortiment och försäljningsformer. De viktigaste sortimenten är sågtimmer och massaved. För de flesta sortimenten görs en uppdelning efter trädslag. En mindre del av det avverkade virket är brännved. Utfallet efter en avverkning på olika kvaliteter och sortiment bestäms av dels beståndets ålder och egenskaper, dels aktuella prisrelationer mellan sortimenten. Leverans av virke från skogen till virkesförbrukare kan i princip ske direkt till förbrukare från egen skog (bolagsskogen) eller via rundvirkesmarknaden (enskild skog och allmänna skogarna). Under senare hälften av 1980-talet svarade bolagsskogen för 22,3 %, de allmänna skogarna för 15,5 % och de enskilt ägda skogarna för 62,2 % av den genomsnittliga bruttoavverkningen på 60,6 miljoner m³sk per år under perioden.

De vanligast förekommande försäljningsformerna är leveransvirke, leveransrotköp, rotpostköp och avverkningsuppdrag. Omfattande virkesbyten sker dessutom i syfte att minska transportkostnaderna. Massaindustrin byter sågtimmer mot massaved och flis med sågverken.

Sågverkens biprodukter, framför allt sågverksflis, är en viktig produkt på virkesmarknaden. Köpare är i första hand massaindustrin. Andra förbrukare är skivindustrin och lokala värmeverk. Överenskommelser om priser på sågverksflisen träffas årligen mellan sågverkens och massaindustrins intresseorganisationer.

Utrikeshandeln med rundvirke och flis har sedan mitten av 1970-talet kännetecknats av växande import. Det är framför allt importen av massaved och flis som har ökat. År 1989 var importen 6,7 miljoner m³fub (kubikmeter fast mått under bark, verkliga volymen av hel stam eller

stamdel exklusive bark) och exporten 0,8 miljoner m³f. Importen sker från främst f.d. Sovjetunionen, de nordiska grannländerna, Tyskland och Chile.

Vilka som förbrukar industrivirket framgår av tabell 2.1.

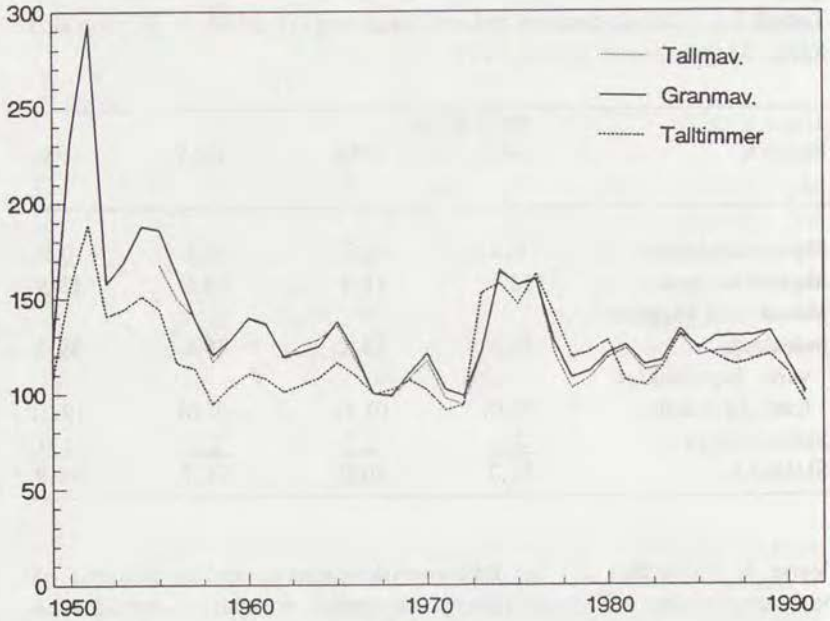
Tabell 2.1. Skogsindustrins virkesförbrukning. (1 m³fub = 1,20 m³sk.) Källa: Skogsstatistisk årsbok 1991

Bransch	milj. m³fub 1975	1980	1985	1989
Plywoodindustrin	0,3	0,2	0,2	0,2
Sågverken (netto)	13,7	11,4	13,9	13,9
Massa- och pappers-industrin,	35,0	34,1	35,6	39,1
varav biprodukter från sågverken	(8,0)	(9,4)	(9,6)	(9,3)
Skivindustrin	2,7	2,2	2,0	1,9
SUMMA	51,7	50,0	51,7	54,9

Varje år förhandlas det om leveransvirkespriserna mellan parterna på virkesmarknaden. Förhandlingarna utmynnar normalt i områdesvisa prisuppgörelser för resp. sortiment. Som prissättningsställe har hittills oftast angetts leveransplats vid bilväg (som framgår av kap. 6 kommer den framtida betalningen att bli avståndsrelaterad fr.o.m. virkessäsongen 1992/93). Dessa centralt avtalade priser är normgivande för säsongens virkesaffärer. Vid förhandlingarna representeras säljarsidan av områdets skogsägarförening. Vid förhandlingarna om massavedspriserna uppträder massaindustrin som köparpart antingen genom fast organiserade virkesföreningar eller i andra samarbetsformer. Vid timmerprisförhandlingarna företräds sågverken av områdets sågverksförening. Separata prisförhandlingar har dessutom förts mellan Domänverket och olika virkesköpare. Den reala relativa prisutvecklingen för talltimmer samt tall- och granmassaved framgår av figur 2.4. Realt minskade priserna efter Korea-krisen och fram till första oljeprischocken i början av 1970-talet. Under 1980-talet skedde en svag real prisökning, framför allt på massaveden.

Skogsägarrörelsen består av 8 lokala ekonomiska föreningar anslutna till Skogsägarnas riksförbund (SR). Skogsägarföreningarna driver bl.a. handel med virke, äger massaindustrier och sågverk samt erbjuder avverkningshjälp och annan service åt medlemmarna. Skogsägarrörelsen har totalt ca 87 000 medlemmar med en skogsareal om ca 5,5 miljoner ha. Det motsvarar 23 % av den totala skogsmarksarealen i Sverige. År 1989 omfattade skogsägarföreningarnas virkesmottagning 15,7 miljoner m³f eller en knapp tredjedel av den totala rundvirkesförbrukningen det året.

Skogsbolagens tre inköpsorganisationer för massaved täcker hela landet. På sågverkssidan är inköpsorganisationerna inte lika koncentrerade som på massasidan. År 1990 fanns det ca 2 500 sågverk fördelade på fristående



Figur 2.4 Den reala prisutvecklingen för talltimmer samt tall- och granmassaved, 1967/68 = 100. Källa: Svensson, J., SIMS, SLU, 1992.

köpsågverk, sågverk ägda av skogsbolagen och sågverk ägda av skogsägarföreningarna. Sågverken har organiserat sig i regionala sågverksföreningar.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) har utrett skogsbolagens inköpssamarbete om virkesråvara och kommit fram till att samarbetet i virkeskarteller innebär risker för skadliga effekter på konkurrensen. Utredningen i ärendet har dock inte kunnat påvisa någon konkret skadlig verkan av skogsbolagens inköpssamarbete. Det är enligt NOs bedömning tveksamt om risken för att samarbetet kan ha skadliga effekter på prisbildning, effektivitet och annans näringsutövning är så konkret och påtagligt belagd som synes krävas för att denna risk enligt gällande lagstiftning kan ge grund för ett förbud mot samarbete. För att få till stånd en effektivare konkurrens på virkesmarknaden kan det dessutom vara angeläget att även ta ställning till andra förekommande konkurrensbegränsningar.

Sakens stora ekonomiska betydelse talar enligt NO emellertid i sig för att få ärendet underställt marknadsdomstolens prövning. Vid bedömningen om sådan prövning skall ske bör dock beaktas att en ny konkurrenslag för närvarande är under utarabetande och förväntas träda i kraft under 1993.

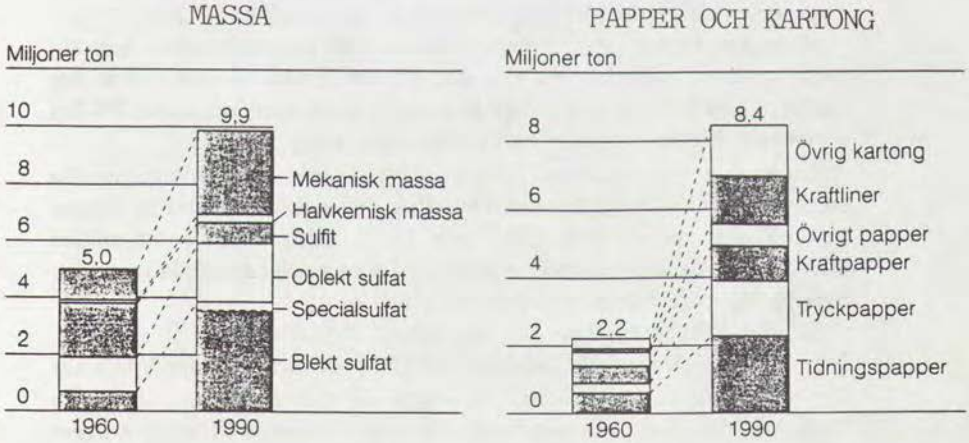
Enligt en av regeringen beslutad lagrådsremiss kommer avtal mellan företag att bli förbjudna om de har till syfte att hindra, inskränka eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Det här aktuella samarbetet skulle enligt NOs bedömning falla in under det föreslagna förbudet och kommer därmed sannolikt att prövas enligt därvid gällande ordning. Mot denna bakgrund har NO inte funnit det motiverat att i nuläget gå vidare i saken.

2.4 Skogsindustrin

Skogsindustrins struktur har förändrats kraftigt under det senaste halvseklet. Produktionen har koncentrerats till färre och större anläggningar.

Vid mitten av 1940-talet fanns mer än 250 massabruk i landet. I början av 1950-talet hade antalet halverats och år 1990 var det 55. Samtidigt har den genomsnittliga årliga produktionskapaciteten per fabrik ökat. År 1953 var den ca 34 000 ton, år 1970 ca 91 000 ton och år 1990 till ca 200 000 ton. Den nuvarande produktionsstrukturen hos massaindustrin framgår av figur 2.5.

En motsvarande utveckling har ägt rum inom pappersproduktionen. Antalet pappersbruk har minskat från 75 år 1953, till 68 år 1970 och 54 år 1989. Samtidigt har den årliga produktionskapaciteten ökat från 19 000 ton år 1953, 70 000 ton år 1970 och 166 000 ton år 1990.



Figur 2.5. Den svenska massa- och pappersindustrins produktionsinriktning. Källa: Verksamhetsberättelse 1990, Skogsindustrierna.

Specialiseringseffekterna är inte lika påtagliga inom pappersindustrin som för massaindustrin. Visserligen har produktionen av de pappersslag, där stordriftsfördelarna är mest utpräglade, ökat snabbare än den totala pappersproduktionen. Fortfarande motsvarar emellertid denna produktion endast omkring en tredjedel av den totala pappersproduktionen. Den nuvarande produktionsstrukturen hos pappersindustrin framgår av figur 2.5.

Storskaligheten i effektiv massaproduktion främjar storskalig pappersproduktion. Resultatet blir att integrerade massa- och pappersfabriker tenderar att producera bulkvaror för stora marknadssegment. Stor skala, jämn kvalitet och kontinuerlig produktion är under dessa omständigheter avgörande för lönsamheten. Storskaligheten i massaproduktionen pressar sålunda pappersproduktionen i riktning mot bulkvaruproduktion.

Returpapperets betydelse för pappersindustrin har successivt ökat. Den genomsnittliga återvinningsandelen i landet var 45 % år 1990. För tidningar och liknande, som insamlas i hushållen, beräknas återvinningen till 60 %. Förbrukningen av returpapper i landet uppgick år 1991 till ca 1 miljoner ton vilket kan jämföras med ca 0,6 miljoner ton under år 1979. Efter riksdagsbeslutet om obligatorisk pappersinsamling år 1975 har förbrukningen av makulerade tidningar mer än femdubblats. Industrin har som följd av beslutet gjort betydande investeringar i bl.a. avsvärtningsanläggningar vid tidnings- och mjukpappersbruken. Importen av returpapper uppgick under år 1991 till 300 000 ton eller ca 29 % av förbrukningen medan exporten uppgick till 150 000 ton.

Antalet skogsindustriföretag har minskat. År 1950 fanns det ca 130 massa- och pappersföretag. I början av 1970-talet hade antalet minskat till ca 80. I början av 1990-talet är antalet endast ett tjugotal. Tre företag dominerar och svarar för tre fjärdedelar av industrins omsättning.

Koncentrationen inom svensk massa- och pappersindustri har sin motsvarighet i utlandet. En stor del av den finska skogsindustrin har samlats i fyra koncerner. I Norge är det ett företag som dominerar. På den europeiska kontinenten sker en liknande utveckling.

Under den senare delen av 1980-talet har skogsbolagens internationella engagemang ökat kraftigt. Antalet anställda i svenskägda utländska företag tredubblades mellan åren 1985 och 1989. Detta innebär att antalet utlandsanställda är på ungefär samma nivå som antalet anställda inom den Sverige baserade massa- och pappersindustrin.

Bakom koncentrationen till allt större företagsenheter ligger bl.a. ökande totala finansiella utgifter till följd av att storleksfördelarnas utveckling gör det nödvändigt att bygga allt större enheter. Under de senaste 20 åren har dessutom skärpta miljökrav bidragit till att ytterligare öka investeringskostnaden. Kraven på företagens finansiella styrka har därmed ökat. Drivkrafter bakom internationaliseringen har bl.a. varit en önskan att säkra marknadsnärvaro och marknadspositioner.

Sågverken producerade 11,8 miljoner m³ sågade barrträvaror och 0,2 miljoner m³ sågade lövträvaror år 1990. Av landets 2 483 sågverk svarade 260 med en årsproduktion överstigande 10 000 m³ för 92 % av produktionen av barrträvaror. 471 sågverk med en årsproduktion större än

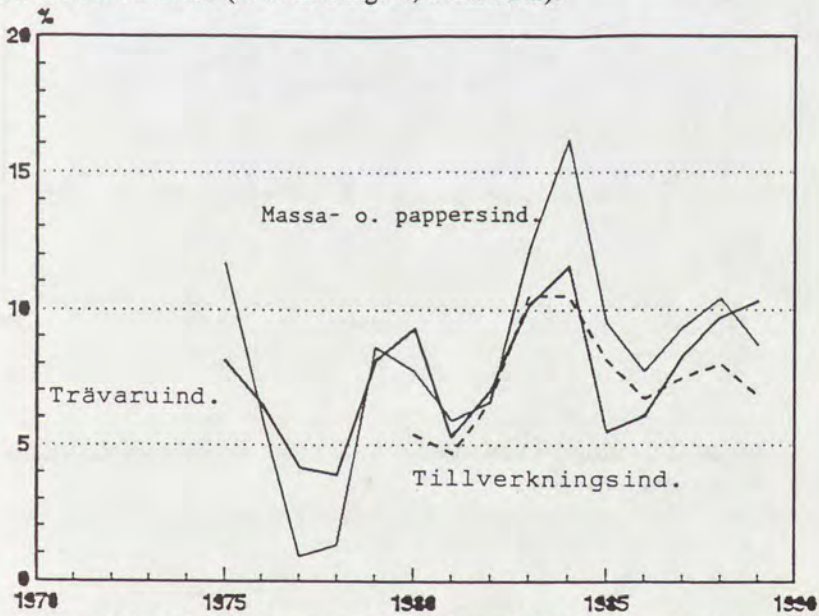
1 000 m³ svarade för 98 % av produktionen. De 22 största sågverken med en årsproduktion överstigande 100 000 m³ svarade för 27 % av produktionen.

Medelproduktionen för sågar med en årsproduktion större än 10 000 m³ har ökat från 33 541 år 1979 till 38 177 år 1984 och 41 681 år 1990. Antalet sågverk med en årsproduktion mellan 50 000 och 100 000 m³ ökade från 28 år 1984 till 40 år 1990.

Skivindustrin har minskat sin produktion under 1980-talet. Ägandet i branschen har under senare delen av decenniet koncentrerats liksom antalet anläggningar. Den samlade produktionen av träfiberskivor vid landets sex fabriksenheter var år 1990 drygt 200 000 ton. Det kan jämföras med 640 000 år 1965. Produktionskapaciteten för spånskivor har efter en kraftig ökning under 1960- och 1970-talen minskat sedan slutet av 1970-talet och uppgick vid början av 1990-talet till 840 000 m³. Skivindustrin har under 1990-taelts början fortsatt att undergå stora strukturförändringar. Det har inneburit nedläggningar av fabriker och minskad produktion. Produktionen av plywood och lamellträ var ca 65 000 m³ år 1990.

2.5 Skogsnäringens lönsamhet

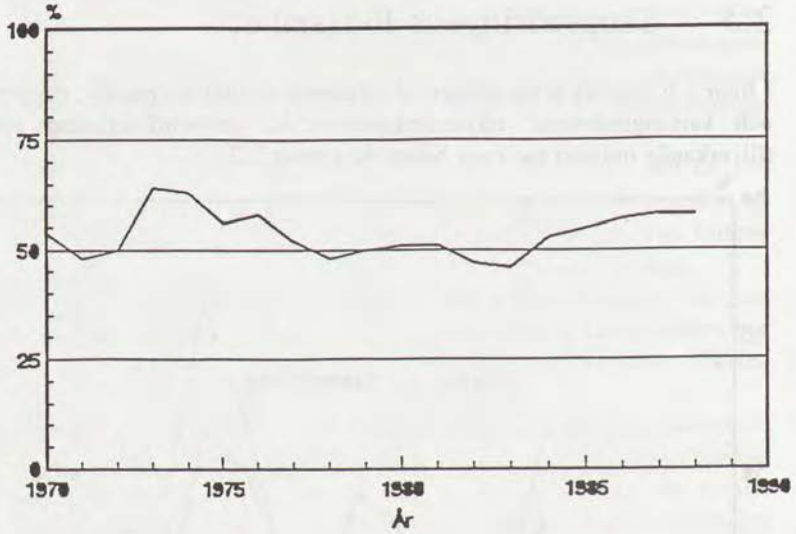
I figur 2.6 jämförs avkastningen på arbetande kapital för massa-, pappers- och kartongindustrin, trävaruindustrin exkl. möbeltillverkning samt tillverkande industri (se även bilaga 4, avsnitt 2.2).



Figur 2.6. Avkastningen på arbetande kapital för trävaruindustrin exkl. möbelindustrin, massa-, pappers- och kartongindustrin samt tillverkningsindustrin. Källa: SOS Företagen.

Påfallande är bl.a den trendmässiga förbättring av lönsamheten som kan noteras under perioden för de tre redovisade näringsgrenarna. Denna gynnsamma utveckling bröts av den djupa lågkonjunktur som inledde 1990-talet. Värt att notera är vidare likheten i lönsamhetsutveckling och lönsamhetsnivå för de tre näringsgrenarna.

En motsvarande beräkning låter sig inte enkelt göras för skogsbruket (se bilaga 4, avsnitt 2.2). En möjlighet att få en uppfattning om lönsamhetsutvecklingen i skogsbruket och samtidigt en spegling av rundvirkesmarknaden och därmed även av skogsindustrins lönsamhet erbjuder rotnettoandelen, dvs. skogsbrukets rånetto relaterat till dess omsättning (se fig. 2.7). Som framgår av figuren var skogsbrukets lönsamhetsutveckling, mätt på detta sätt, gynnsam under en stor del av 1980-talet. Denna utveckling bröts dock, liksom för skogsindustrin, i och med den lågkonjunktur som inledde 1990-talet. En viktig förklaring till den gynnsamma lönsamhetsutvecklingen under en stor del av 1980-talet är den mycket goda massakonjunkturen. En annan förklaring är att den tekniska utvecklingen har bidragit till att göra även tidiga gallringar lönsamma.



Figur 2.7. Skogsbrukets rånetto som andel av bruttovärdet. Källa: Skogsstatistisk årsbok.

2.6 Skogsnäringens betydelse

Svensk skogsnäring spelade en avgörande roll i svensk ekonomi i samband med industrialismens genombrott i landet i mitten av 1800-talet. Vid denna tid var trävaror den i särklass viktigaste exportprodukten. Mer än en tredjedel av rikets exportinkomster kom från träindustrin.

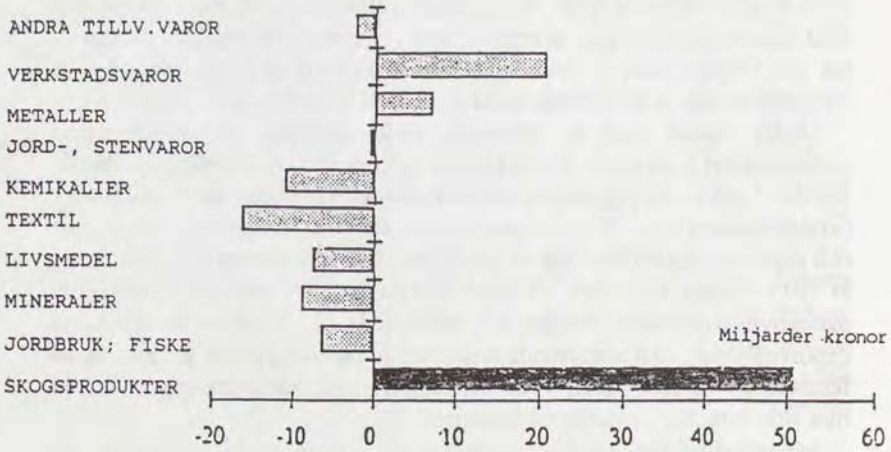
Under senare delen av 1800-talet växte det fram en exportinriktad massaindustri i Sverige. Produktionen och exporten av trämassa ökade snabbt. Under en tjugoårsperiod fram till år 1914 mer än tiodubblades produktionsvolymen. Exporten av trävaror stagnerade samtidigt och massa- och pappersindustrin övertog träindustrins plats som största exportör redan år 1917. Under 1920- och 1930-talen ökade produktionskapaciteten inom massaindustrin snabbt. Mellan år 1920 och år 1937 mer än tredubblades exportvolymen. Det sistnämnda året svarade massaindustrin för mer än en femtedel av landets samlade export. Enbart massaindustrins export var då lika stor som den samlade träindustrins.

Mellankrigstiden kännetecknades också av en snabb expansion av pappersindustrin. Under perioden 1920-1937 mer än tredubblas produktionen och exporten av papper och kartong. År 1937 svarade pappersindustrin för drygt 10 % av landets export. I slutet av 1930-talet genererade sålunda massa- och pappersindustrin ungefär en tredjedel av rikets exportinkomster. Skogsindustrin hade därmed etablerat sig som Sveriges största exportindustri, en position som den hade till mitten av 1950-talet.

Från år 1951, då skogsindustrin svarade för 42,5 % av landets exportinkomster, har dess andel av exportinkomsterna sjunkit så att den år 1988 uppgick till 13,7 % eller 63 miljarder kronor. Den sjunkande andelen är ett resultat av en snabb tillväxt i verkstadsindustrins export. Sedan slutet på det andra världskriget har verkstadsindustrins andel av Sveriges export i det närmaste fördubblats. Vid slutet av 1980-talet svarade verkstadsbranschen för nästen hälften av den totala exporten. År 1988 uppgick exportvärdet till 134 miljarder kr. Kemikalieindustrins exportvärde uppgick samma år till 36,5 miljarder kr.

Skogsindustrin har dock fortfarande en mycket stor betydelse för Sveriges utrikeshandel (se bilaga 4, avsnitt 2.3). Massa- och pappersindustrin är en av de mest exportorienterade branscherna inom industrin. Mer än 70 % av produktionen avsätts i utlandet. Eftersom importen av skogsindustriprodukter och insatsvaror till skogsindustrin är marginell blir skogsindustrins nettoexportvärde mycket stort. Det uppgick år 1988 till 54 miljarder kr vilket innebär att näringen är den bransch som har det i särklass största nettoexprotvärdet (se fig. 2.8). De viktigaste förklaringarna till de imponerande talen är skogsnäringens produktionsstorlek i förhålland till den inhemska konsumtionen samt ett relativt litet beroende av importerade insatsvaror. Skogsindustrin spelar sålunda en central roll för den svenska handelsbalansen.

I bilaga 4 beskrivs närmare skogsnäringens betydelse för landets ekonomi och sysselsättning. Där framgår bl.a. att skogsnäringens förädlingsvärde har vuxit i ungefär samma takt som samhällsekonomin



Figur 2.8. Handelsbalans (export minus import) för några viktiga produktgrupper (branschindelning), år 1988. Källa: SCB, Svensson et.al. (1990).

totalt. Skogsnäringens tillväxt är framför allt att tillskriva pappers- och kartongindustrins expansion. Skogsbrukets bidrag till den svenska bruttonationalprodukten (BNP) uppgick under 1980-talet till knappt 1,5 % och skogsindustrins bidrag till ca 4 %. År 1990 uppgick skogsnäringens förädlingsvärde till 43,7 miljarder kr.

Vidare konstateras att skogsnäringen under 1980-talet fortfarande var en viktig för sysselsättningen. Detta gäller inte minst om man beaktar näringens betydelse för sysselsättningen utanför storstadsområdena och de större tätorterna. Skogsbrukets och skogsindustrins betydelse som sysselsättare minskar dock successivt, så även under 1980-talet. En viktig förklaring till denna utveckling är att produktivitetsökningen sker snabbare än produktionsökningen.

Antalet heltids- och deltidssysselsatta inom skogsnäringen i slutet av 1980-talet beräknas ha uppgått till ca 180 000 personer. Detta motsvarar ungefär 4 % av den totala sysselsättningen. Antalet sysselsatta inom skogsbruket uppgick till ca 45 000, trävaruindustrin till ca 74 000 samt massa- och pappersindustrin till ca 61 000.

3 Nulägesbeskrivning och utvärdering av nuvarande skogspolitiska mål

Våra slutsatser

Skogsnäringen har under 1980-talet gett väsentliga bidrag till att uppfylla de övergripande samhällsmålen om ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna och regional balans. Trots en ökad produktion har antalet sysselsatta i skogsnäringen minskat till följd av ökad produktivitet. Skogsnäringen kan inte till fullo anses ha verkat i överensstämmelse med de miljö- och naturvårdspolitiska målen.

Målet om en väl avvägd hushållning med skogstillgångarna har uppfyllts till fullo. Även målet om att skogarna skall ge en hög virkesavkastning har blivit väl uppfyllt. Trots att frågor om virkeskvalitet fått ökad uppmärksamhet under senare år bedöms skogsskötseln såsom den har bedrivits på 1980-talet inte leda till den kvalitetsförbättring som avsågs i 1979 års skogspolitiska beslut. En pågående förbättring av hänsynen till naturvårdens intressen har kunnat iakttas under senare år. Allmänt sett kan dock inte naturvårdsmålet betraktas som uppfyllt.

En effektiv skogspolitik kräver en precisering av de övergripande målens alla aspekter. Annars finns risk för att avvägningen mellan olika övergripande mål inte blir den önskvärda. Frånvaron av preciseringar av det övergripande naturvårdsmålet har bidragit till att uppfyllelsen av detta mål blivit sämre än avsett.

3.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén göra en utvärdering av hur skogspolitikens mål har uppfyllts sedan 1979 års beslut. Kommittén bör så långt det är möjligt närmare granska i vilken utsträckning det övergripande skogspolitiska målet om en varaktig hög och värdefull virkesavkastning med hänsynstagande till naturvården och andra allmänna intressen har uppfyllts. Därvidlag måste hänsyn tas till den långsiktighet som präglar målet. Vidare bör kommittén överväga om de olika delmål som formulerats har varit relevanta. I det skogspolitiska beslutet ansågs det självklart att skogsnäringen måste verka i överensstämmelse med de övergripande samhällsekonomiska målen och i samspel med andra samhällssektorer.

I detta kapitel redovisas först de övergripande samhällsmålen och därefter det övergripande målet för skogsbruket. I anslutning till respektive

redovisning görs en kortfattad nulägesbeskrivning och en utvärdering av måluppfyllelsen. Sist behandlas delmålens relevans. En mera fullständig nulägesbeskrivning återfinns i bilagorna 4 och 6. Som underlag för utvärderingen har också använts den på Skogsstyrelsens uppdrag genomförda utredningen "Contortatallen i Sverige - En lägesrapport". Denna utredning avlämnades i juni 1992 och publiceras separat av Sveriges lantbruksuniversitet i Umeå.

3.2 Övergripande samhällsmål

Skogen betraktas i 1979 års skogspolitiska beslut som en nationell tillgång som skall utnyttjas för samhällets bästa. Skogsnäringen, dvs. skogsbruket och skogsindustrin, skall därför verka i överensstämmelse med andra samhällssektorer och bidra till att uppfylla de övergripande samhällsekonomiska målen om ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna, full sysselsättning och regional balans samt verka i överensstämmelse med miljövårds- och naturvårdspolitiken.

Lönsamhet för en näring stimulerar till investeringar vilka leder till ökad produktion av varor eller tjänster. Ökad produktion ger underlag för ekonomisk tillväxt samt är av betydelse för utrikesbetalningarna och sysselsättningen. Ekonomisk tillväxt kan samtidigt innebära ett ökat tryck på natur och miljö.

I det följande beskrivs kort det bidrag som skogsnäringen under 1980-talet har lämnat till uppfyllandet av samhällsmålen. Därefter redovisas kommitténs utvärdering.

Bidrag till ekonomisk tillväxt

Skogsbrukets bruttovinst (rotnetto) från virkesförsäljningar ökade under senare hälften av 1980-talet som följd av ökande virkespriser och vissa minskade kostnader. Avkastningen på skogskapitalet minskade dock eftersom priserna på skogsfastigheter ökade kraftigt bl.a. till följd av en avreglering av prisprövningen år 1987. Skogsindustrins kapitalavkastning har tenderat att öka under 1980-talet och har i stort sett följt utvecklingen för andra branscher. De ekonomiska förutsättningarna ändrades drastiskt i och med den lågkonjunktur som inledde 1990-talet.

Lönsamheten är av betydelse för de investeringar som görs. Skogsbrukets investeringar uppgick år 1989 till drygt 3 miljarder kr. Maskin- och byggnadsinvesteringarna ökade under början av 1980-talet. Investeringarna i återväxtåtgärder har ökat fortlöpande under decenniet. Investeringar i gödsling har däremot minskat. Efter år 1987 har även investeringarna i dikning minskat. Den privatekonomiska lönsamheten av vissa planteringar, främst i Norrlands inland, beräknas bli dålig enligt undersökningar som refereras i bilaga 4.

Skogsindustrins investeringar i Sverige ökade under senare hälften av 1980-talet från ett genomsnitt om 7-8 miljarder kr per år till knappt 12 miljarder kr år 1989. Investeringarna i miljöskyddande åtgärder utgjorde ca 20% och har fortlöpande ökat. Massa- och pappersindustrins investeringar utomlands ökade mycket kraftigt under slutet av 1980-talet och uppgick år 1989 till ca 4 miljarder kr.

Förädlingsvärdet för såväl skogsbruket som skogsindustrin har under 1980-talet vuxit i ungefär samma takt som bruttonationalprodukten, varför näringens andel i stort varit oförändrad. Skogsbrukets bidrag till BNP uppgick under 1980-talet till knappt 1,5% och skogsindustrins bidrag till ca 4%. År 1989 uppgick skogsnäringens förädlingsvärde till drygt 60 miljarder kr.

Bidrag till balans i utrikesbetalningarna

Skogsnäringen är av stor betydelse för Sveriges handelsbalans eftersom en stor del av produktionen exporteras samtidigt som importen av insatsvaror är obetydlig. Detta gör skogsnäringen till den i särklass största nettoexportören med ett överskott år 1989 på drygt 50 miljarder kr. Skogsnäringen inverkar dock samtidigt negativt på Sveriges betalning med utlandet genom sina investeringar utomlands och räntebetalningar på upptagna utlandslån.

Bidrag till sysselsättning och regional balans

Skogsnäringens investeringar och produktion är av stor betydelse för sysselsättning och regional balans. Antalet heltids- och deltidssysselsatta inom skogsnäringen i Sverige uppgick i slutet av 1980-talet till ca 180 000, varav 45 000 inom skogsbruket. Antalet enskilda skogsägare som själva utför någon form av skogsvårds- och/eller avverkningsarbeten kan uppskattas till 150 000. De självverksammas arbetsinsats motsvarar 10 000-15 000 årsverken. Samtidigt sysselsätter svenskägda skogsföretag ca 55 000 personer utomlands.

Produktivitetsutvecklingen för det mekaniserade skogsbruket har varit mycket påtagligt under 1980-talet. Detta är en följd av maskinsystemens fortsatta effektivisering. Motsvarande produktivitetsutveckling har inte skett inom den del av småskogsbruket som är självverksamt. En förklaring är att den självverksamme skogsägaren inte i samma utsträckning som skogsarbetaren har tillgång till effektiva maskiner. Samtidigt ägnar skogsägaren sig i relativt stor omfattning åt skogsvårdsarbeten som inte mekaniserats i samma utsträckning som avverkningarna.

Under 1980-talet har sysselsättningen inom skogsnäringen i genomsnitt minskat med 1,5% per år eller med ca 2 900 personer per år. Minskningen har varit mest påtaglig inom skogsbruket. Samtidigt har produktionen och produktiviteten ökat.

Skogsnäringen är ekonomiskt och från sysselsättningssynpunkt av stor betydelse för vissa landsdelar och orter. Massa- och pappersbruken har till följd av stordriftsfördelarna kommit att koncentreras till relativt få orter.

Den träbearbetande industrin, som är småskalig och arbetsintensiv, är spridd till betydligt fler, men i regel relativt små samhällen. En nackdel med på en ort dominerande företag är att näringslivet i regel blir ensidigt.

Bidrag till miljö- och naturvårdspolitiken

Vid tiden för 1979 års skogspolitiska beslut gällde de miljö- och naturvårdspolitiska målen som fastställdes i samband med tillkomsten av naturvårdslagen med ändringar (år 1964 resp. 1974) samt miljöskyddslagen (år 1969). I 1964 års proposition klargjordes att naturvården inkluderade såväl den vetenskapliga och kulturella naturvården som den sociala naturvården. Vidare fastslogs att naturvårdsintresset borde beaktas i all verksamhet som rör naturens utnyttjande och exploatering för skilda ändamål och att snävt ekonomiska hänsyn inte får tillåtas bli styrande för utvecklingen. Även i 1974 års proposition framhålls att samhällsutvecklingen bör ges en långsiktig inriktning i linje med vad som från ekologiska utgångspunkter ter sig rationellt i ett länge perspektiv.

Utvärdering

Kommittén uppfattar 1979 års skogspolitiska beslut om de övergripande samhällsmålen som ett angivande av önskvärd färdriktning. Det är således följdriktigt att staten saknar skogspolitiska medel för att direkt påverka branschen att uppnå de uppställda övergripande samhällsmålen.

Kommittén finner att skogsnäringen under 1980-talet har bidragit till uppfyllandet av de överordnade samhällsekonomiska målen om ekonomisk tillväxt och balans i utrikesbetalningarna. Näringen har en vinst i nivå med andra branscher. Detta är viktigt att notera eftersom kapitalet söker sig till de branscher där avkastningen är god och likvärdig. En slutsats är att skogsnäringen använder sina resurser lika effektivt som andra näringar. Sverige har ett i tekniskt avseende modernt skogsbruk och en modern skogsindustri.

Trots en ökad produktion har antalet sysselsatta, inte minst inom storskogsbruket, fortsatt att minska. Den ökning av skogsvårdsintensiteten som skedde under 1980-talets början bidrog, framför allt i Norrlands inland, till att dämpa minskningen av antalet sysselsatta i skogsbruket. Skogsnäringen, och då främst skogsbruket och den träbearbetande industrin, har fortfarande stor betydelse för vissa regioner och orter i glesbygden. Massa- och pappersbruken, som är relativt få till antalet, är ofta dominerande arbetsgivare på orten. Sammantaget har skogsnäringen sålunda gett ett väsentligt bidrag till att upprätthålla den regionala balansen.

Kommittén konstaterar samtidigt att en viktig förklaring till skogsnäringens gynnsamma ekonomiska utveckling under 1980-talet bl.a. var en osedvanligt lång högkonjunktur. En annan förklaring är de svenska devalveringarna 1981 och 1982 vilka gav inte minst skogsindustrin stora fördelar genom att dess produktionskostnader sjönk, räknat i utländsk

valuta. Resultatet blev förbättrad lönsamhet och ökad produktion. Ytterligare en förklaring är att söka i den fortgående ökningen av vidareförädlingen av massa till papper och papp.

Genom investeringarna har industrins miljöpåverkan successivt minskat. Dessa investeringar och det forsknings- och utvecklingsarbete som har föregått dem kan få betydelse för andra samhällssektorer såväl inom som utanför Sverige. Följden kan t.ex. bli export av miljötekniskt kunnande.

Kommittén konstaterar att det hade varit önskvärt, bl.a. med tanke på det under 1980-talet ökande gapet mellan långsiktig uthållig avverkningsnivå och faktisk virkesförbrukning, att en del av de investeringar som skogsindustrin gjort utomlands hade förlagts till Sverige. Det skulle ha möjliggjort ett större utnyttjande av de svenska skogsresurserna och högre sysselsättning. En förklaring till att så inte har skett anses vara det svenska kostnadsläget och den osäkerhet som rådde under större delen av 1980-talet beträffande en svensk EG-anslutning och framtida energipriser. En annan förklaring kan vara ändrade konkurrensvillkor vilket nödvändiggjort en satsning på vidareförädling nära marknaden.

Värt att notera är att skogsvårdsinvesteringarna har ökat under 1980-talet trots en inom delar av landet beräknat dålig privatekonomisk lönsamhet. Detta är i överensstämmelse med de skogspolitiska målen.

Skogsnäringen kan inte till fullo anses ha verkat i överensstämmelse med de miljövårds- och naturvårdspolitiska mål som var ställdes upp år 1979. Under 1980-talet har dessutom en målförskjutning skett mot ökade krav på naturvårdshänsyn till skydd för den biologiska mångfalden. Miljö- och naturvården i skogen har inte utvecklats i takt med samhällets förväntningar och de nya miljö- och naturvårdsmål som formulerats under 1980-talet.

3.3 Övergripande mål för skogsbruket

I det nu gällande skogspolitiska beslutet har det övergripande målet för skogsbruket följande lydelse i skogsvårdslagens portalparagraf:

> "Skogsmark och skog på sådan mark skall genom lämpligt utnyttjande av markens virkesproducerande förmåga skötas så att den varaktigt ger en hög och värdefull virkesavkastning. Hänsyn skall därvid tas även till naturvården och andra allmänna intressen."

Målprecisering

I propositionen till 1979 års skogspolitiska beslut redovisas de ställningstaganden som ligger till grund för formuleringen av det övergripande målet. Där sägs bl.a att skogens stora betydelse för landets ekonomi och sysselsättning gör att man även i fortsättningen bör eftersträva en väl avvägd hushållning med skogarna som gör det möjligt att kontinuerligt utnyttja det virke som skogarna kan ge. Sannolikheten att nya användningsområden kommer att utvecklas och att skogarna även i framtiden

kommer att vara en viktig, förnyelsebar råvarukälla gör att man bör eftersträva att ge skogsbruket en sådan inriktning att handlingsfriheten och valmöjligheterna bevaras för kommande generationer.

Som grund för det skogspolitiska målet gäller också att produktionsförutsättningarna hos den mark som står till förfogande för skogsproduktion bör utnyttjas på bästa sätt. Det innebär bl.a. att stor vikt bör läggas vid att skogsskötseln inriktas på en hög volymproduktion av värdefullt virke. Den bör vidare inriktas på en väl differentierad produktion i fråga om trädslag. Omsorgen om sysselsättningen bör även i fortsättningen få spela en väsentlig roll i skogspolitiken.

Beträffande hänsynen till naturvårdens intressen sägs i propositionen att den allmänna aktsamhetsregel som infördes i skogsvårdslagen 1974, vilken anger att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen, bör gälla även i fortsättningen. Denna regel omfattar all mark som berörs av skogsbruk vare sig den är särskilt intressant från naturvårdssynpunkt eller inte.

Angående rennäringen sägs i propositionen att vissa åtgärder i skogsbruket mer eller mindre starkt kan påverka tillgången på renbete. Det är därför viktigt att eventuella konflikter mellan skogsbruket och rennäringen löses i samförstånd.

Målförskjutning

Jämsides med de skogspolitiska målen och medlen verkar en rad andra faktorer som påverkar skogsbrukets utövande. Miljöopinionen är en sådan faktor som har utgjort en viktig pådrivande kraft för miljö- och naturvårdsarbetet under de senaste decennierna. Debatten om skogsbruket tog fart i slutet av 1960-talet och har sedan dess gällt bl.a. kalhyggen, hyggesplöjning, DDT-behandling av plantor, kemisk lövslybekämpning, contortaplantering och avverkning i den fjällnära skogen. En annan viktig faktor är det avsevärt förbättrade kunskapsläget beträffande miljö- och naturvården till följd av nya forskningsresultat.

Statens förändrade syn i dessa frågor avspeglar sig i de övergripande målen för miljö- och naturvårdspolitiken som det ges uttryck för i de miljöpolitiska besluten i riksdagen år 1988 och 1991. Dessa beslut bygger delvis på ställningstaganden som gjordes i samband med naturresurslagens tillkomst, år 1987, då man ville främja en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning med naturresurserna. I det miljöpolitiska beslutet år 1991 sägs således att ett gemensamt mål i enlighet med intentionerna i naturresurslagen bör vara att slå vakt om den biologiska mångfalden och att nyttja naturresurserna på ett långsiktigt hållbart sätt. Vidare betonas det sektorsvisa ansvaret. Den skogspolitiska kommittén har med hänsyn till bl.a. detta fått i uppdrag att formulera ett miljömål för skogsbruket.

Under det senaste decenniet har vissa förändringar av de skogspolitiska medlen till förmån för naturvården skett. Så har t.ex. det statliga stödet till dikning samt skogsodling efter avverkning av lågproducerande skog i det närmaste upphört. Andra exempel på förändringar är ädellövskogslagens

tillkomst liksom ändringar i naturvårdslagstiftningen. För skogsbruket i den fjällnära skogen gäller nya bestämmelser sedan den 1 juli 1991. Avsikten med dessa är att förbättra förutsättningarna för naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen i de fjällnära skogarna. Till detta kommer de övergripande hushållningsbestämmelserna i naturresurslagen och plan- och bygglagen som också har påverkat skogspolitiken och skogsnäringens ställning.

De stora arealavsättningar som gjordes under 1980-talet framför allt i de statligt ägda fjällnära skogarna ger uttryck för en förändrad naturvårdspolitik. I dessa områden har således naturvärdena getts ett betydande utrymme. Stora områden skogsmark har också köpts in. Vissa frivilliga avsättningar framför allt på bolagsmark har dessutom skett.

Måluppfyllelse

1979 års skogspolitik utformades mot bakgrund av bl.a. diskussionen om en befarad "virkessvacka". Det innebar bl.a. att bestämmelser infördes i skogsvårdslagstiftningen i syfte att ransonera den gamla skogen fastighetsvis för att undvika en av hushållningsskäl påtvingad sänkning av avverkningen i början på nästa sekel. Uppgifter om hushållningen med skogstillgångarna visar emellertid att avverkningen i skogen i själva verket varit lägre än tillväxten. Virkesförrådet har därför ökat kraftigt under 1980-talet. Detta gäller såväl storskogsbruket som småskogsbruket. Störst har förrådsökningen varit i Svealand och Götaland. Problemet med en regionalt ojämn åldersklassfördelning kvarstår dock ännu i viss utsträckning inom storskogsbruket. En starkt förbättrad skogshygien har bidragit till att hålla insektsskadorna i skogen på en mycket låg nivå.

Under 1980-talet har också tydliga förbättringar i föryngringsarbetet uppnåtts. I södra Sverige är föryngringsresultaten efter skogsodling och naturlig föryngring likvärdiga. I norra Sverige uppvisar skogsodling klart bättre resultat än naturlig föryngring. Den naturliga föryngringen kan emellertid ha missgynnats i undersökningarna av den tillämpade utvärderingsmetoden, eftersom utvärderingen görs innan lagstiftningens krav skall vara uppfyllt. Markberedningens ökade omfattning sedan början av 1970-talet har bidragit till det förbättrade återväxtresultatet. Sammanfattningsvis anser kommittén att hushållningen med virkestillgångarna har varit god.

Under hela 1980-talet har tillväxten varit hög och ökat för samtliga trädslag. Detta är en trend som pågått alltsedan 1920-talet då de första rikstäckande mätningarna gjordes. Virkesförrådets trädslagssammansättning har inte förändrats under 1980-talet. Önskemålet i 1979 års skogspolitiska beslut om att inte förändra volymandelen lövträd i skogarna har därigenom uppfyllts. Dessutom har både ädla och övriga lövträd i viss omfattning planterats på nedlagd jordbruksmark.

Allmänt kan sägas att skogsmarken i Sverige utnyttjas väl från virkesproduktionssynpunkt. Skillnaderna mellan stor- och småskogsbruket liksom mellan olika landsdelar är i detta avseende små. Skogarna i norra Norrland avviker dock med en lägre produktionsnivå än övriga landet.

Detta sammanhänger i hög grad med att det här fortfarande finns betydande arealer med skog som tidigare utsatts för dimensionshuggning och andra olämpliga huggningsformer.

Produktionsnivån i skogarna har ökat under 1980-talet. Detta är delvis ett resultat av att stora arealer lågproducerande skog har avverkats och ny skog anlagts främst inom ramen för ett femtonårigt restaureringsprogram. Detta s.k. 5:3-program inleddes 1982. Synen på värdet av de s.k. 5:3 skogarna har successivt förändrats under 1980-talet och programmet avslutades redan år 1991 efter beslut av riksdagen.

Den beståndsanläggning och beståndsvård som generellt sett har bedrivits under de senaste decennierna har inte främjat en produktion av kvalitetsvirke. Kvalitetsfrågorna har dock under senare år fått ökad uppmärksamhet inom skogsbruket. Omfattande betningsskador av vilt liksom rotröta på gran, främst i södra Sverige, har också försvårat produktionen av kvalitetsvirke.

I det skogspolitiska beslutet år 1979 uttrycktes att försiktighet allmänt bör iakttas när det gäller införande av främmande trädslag. Mycket talade enligt beslutet för att inplantering av contortatallen borde koncentreras till områden där det var svårt att med inhemska trädslag åstadkomma en tillfredsställande föryngring. I ett riksdagsbeslut år 1982 vidgades motivet för contortaanvändningen. Den skulle i fortsättningen också kunna bidra till att lösa virkessvackeproblemet. En viss ökning av odlingssarealen accepterades. Den totala contortaarealen i hela landet är idag cirka 500 000 hektar. I klimatiskt kärva områden har contortortaplanteringarna liksom planteringarna med inhemska trädslag drabbats av skador i relativt stor omfattning. Genom föreskrifter har contortaodlingen i sådana områden förbjudits. I övriga områden har contortatallen klarat de första åren efter plantering något bättre än gran och tall. Kommittén konstaterar att intentionerna i det skogspolitiska ställningstagandet när det gäller contortatall har följts. Kunskaperna om och erfarenheterna av contortatallen har förstärkts under det gångna decenniet. Det kan föranleda en omprövning av ställningstagandet. Till denna fråga återkommer vi i avsnitt 8.3.3.

Regler om hänsyn till naturvården infördes i skogsvårdslagen år 1974. Begreppet naturvård inkluderar i detta sammanhang såväl den sociala naturvården som kulturmiljövården. I 1979 års skogsvårdslag angavs i 21 § de restriktioner vid skötseln av skog som åligger markägaren i detta avseende. De föreskrifter som meddelades med stöd av lagen får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvårades. 21 § har i avsaknad av preciserade naturvårdsmål i stor utsträckning fått rollen av såväl mål som medel för naturvårdshänsynen i skogsbruket. De utvärderingar som har gjorts av 21 § visar att skogsbruket inte har levt upp till de hänsynskrav som ställs. En pågående förbättring har dock kunnat iakttas under senare år.

Något egentligt mål för skogsbrukets hänsyntagande till rennäringen finns inte angiven. Nödvändigheten av att eventuella konflikter mellan de båda näringarna blir lösta på ett effektivt sätt betonades dock i pro-

positionen till 1979 års skogspolitiska beslut. Skogsstyrelsen utarbetade år 1982 allmänna råd om skogsbrukets hänsynstagande till rennäringen. Kraven på samråd med rennäringen inom de s.k. året-runt-markerna skärptes efter uttalanden i jordbruksutskottet år 1985. Fortfarande kvarstår vissa konflikter mellan skogsbruket och rennäringen, men dessa har generellt sett minskat under 1980-talet. Sedan år 1991 är bl.a. samrådsplikten reglerad i lag.

Kommittén finner sammanfattningsvis att det uppställda målet om hushållningen med skogstillgångarna har uppfyllts väl. Även virkesproduktionsmålet har uppfyllts väl med avseende på volym. Däremot bedöms skogsskötseln så som den har bedrivits på 1980-talet inte leda till den kvalitetsförbättring som avsågs i 1979 års beslut. De krav på hänsyn till naturvården som formulerades i samband med det skogspolitiska beslutet 1979 har inte tillgodosetts. Därmed kan inte heller naturvårdsmålet betraktas som uppfyllt. Med dagens miljövårds- och naturvårdspolitiska mål skulle förmodligen även en fullständig efterlevnad av 21§ i skogsvårdslagen betraktas som otillräcklig. Hänsynstagandet till rennäringen har utvecklats under 1980-talet.

3.4 Skogspolitikens delmål

Det övergripande målet för skogsbruket i 1979 års skogspolitiska beslut preciserades i form av några delmål som alla hade anknytning till virkesproduktionen. Däremot angavs inga delmål som preciserade det övergripande målet i de delar som avser naturvården och övriga allmänna intressen.

Det bör också uppmärksammas att 1979 års beslut inte är heltäckande. Inom vissa områden har beslut tagits i särskild ordning. Dessa beslut kan innehålla element som kan uppfattas som delmål inom skogspolitiken. Ett sådant område är avverkning. Beslut om åtgärder med syfte att stimulera avverkningen togs vid flera tillfällen i slutet av 1970-talet och under första hälften av 1980-talet.

Delmålen för virkesproduktionen formulerades med utgångspunkt i de beräkningar rörande tre olika skogsproduktionsprogram som 1973 års skogsutredning lät genomföra. Programmen skiljer sig åt beträffande bl.a. intensitet i beståndsanläggningen, användningen av främmande trädslag samt röjningarnas inriktning och omfattning. Ett av delmålen är en kvantifiering av det övergripande målet för virkesproduktionen. Det innebär att skogsbruket skall bedrivas så att avverkningen långsiktigt kan uppgå till minst 75 miljoner m^3sk. Detta var den högsta möjliga uthålliga avverkningen i det program som i 1973 års skogsutredningen kallades alternativ 1.

Kommittén anser att en precisering av mål av övergripande karaktär i form av delmål eller på annat sätt är en nödvändig förutsättning för att effektiva skogspolitiska medel skall kunna utformas. En precisering av målen gör det också lättare att följa upp och utvärdera måluppfyllelsen.

Det är önskvärt att preciseringarna täcker in alla aspekter av de allmänt formulerade övergripande målen. Annars finns en uppenbar risk att avvägningen mellan olika övergripande mål inte blir den önskvärda.

Delmålen rörande virkesproduktion i den nuvarande skogspolitiken, av vilka flertalet på något sätt är kvantifierade, har till stor del uppfyllts. Kommittén anser att detta i huvudsak sammanhänger med att de övergripande målen har preciserats och att effektiva skogspolitiska medel därigenom kunnat utformas och verka.

Måluppfyllelsen när det gäller naturvården har varit sämre. Kommittén bedömer att frånvaron av preciseringar av det övergipande naturvårdsmålet bidragit till detta resultat. Avvägningen mot virkesproduktionen försvårades härigenom. Att delmål för naturvården saknas i 1979 års skogspolitiska beslut berodde delvis på att erforderligt kunskapsunderlag inte fanns. Som framgått av det föregående har naturvårdsmålen preciserats efterhand som sådant underlag har kommit fram.

4 Utvärdering av nuvarande skogspolitiska medel

Våra slutsatser

I detta kapitel utvärderingar kommittén de skogspolitiska medlen. Våra slutsatser angående *skogsvårdslagstiftningen* är
- att den till övervägande de fungerat väl för att uppnå de skogspolitiska målen och att den haft en normbildande funktion,
- att den i viss utsträckning motarbetat sina syften avseende främst naturvården genom att begränsa möjligheterna att använda andra brukningsformer än trakthyggesbruk och i viss utsträckning naturlig föryngring,
- att den också har begränsat användningen av vissa brukningsformer som syftar till produktion av virke med hög kvalitet,
- att bestämmelsen om hänsyn tilll naturvården i 21 § inte till fullo följts och
- att det inom ramen för denna bestämmelse funnits utrymme för ökat hänsynstagande i enlighet med lagstiftarens intentioner.

Vår slutsats angående *ädellövskogslagstiftningen* är att den varit en nödvändigt medel för att bibehålla ädellövskogen och att den uppfyllt detta mål.

Enligt kommitténs uppfattning har den *rådgivning och information* som skogsvårdsorganisationen genomför varit ett värdefullt inslag och ett effektivt medel för att föra ut gällande skogspolitik både till skogsägare och en bredare allmänhet.

Kommittén anser att *riksskogstaxeringen* har varit ett för staten nödvändigt underlag för att utforma och följa upp skogs- och naturvårdspolitiken samt politiken beträffande hushållningen med naturresurser. Dess verksamhet har haft stor betydelse och varit framgångsrik.

Vi konstaterar vidare att *den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI)* har utgjort ett viktigt medel för att uppnå de nuvarande skogspolitiska målen men anser det tveksamt om värdet av den information som erhållits genom ÖSI motsvarar den kostnad som under åren lagts ned på inventeringarna.

Kommittén anser också att *skogsbruksplanläggning* har varit ett värdefullt instrument för att förverkliga de skogspolitiska målen. De nuvarande planeringsmetoderna har dock vissa brister såtillvida att de inte tillräckligt beaktar skogsägarens ekonomiska förutsättningar och mål samt att inventeringsunderlaget i många fall varit alltför svagt.

Vi hänvisar angående utvärdering av *forskning och utbildning* främst till utredningen om Sveriges lantbruksuniversitet (SOU 1991:101) och betänkandet Kunskap för konkurrenskraft (Ds 1991:62).

Kommittén anger att *de statliga ekonomiska stöden* är de medel som blivit föremål för mest utvärdering av olika myndigheter, organisationer och forskare och vi redovisar flera av dessa utvärderingar. Vi drar därefter slutsatsen att flera stöd haft oönskade bieffekter eller varit ineffektiva och att besluten att minska eller ta bort dem varit riktiga. Samtidigt konstaterar vi att riktigt utformade bidrag och stödåtgärder kan vara intressanta som hjälpmedel för att uppnå skogspolitiska mål.

Angående *skatter och avgifter* anger direktiven att kommittén, vid sidan av skogsvårdsavgiften, inte har anledning att gå in på de skatteregler som gäller för skogsbruket. Sedan riksdagen hösten år 1991 beslutat avskaffa skogsvårdsavgiften har vi i detta betänkande avstått från att diskutera avgiftens betydelse för den gällande skogspolitikens utformning.

Utöver en utvärdering av de nu nämnda direkta skogspolitiska medlen ingår i kommitténs uppdrag att även granska andra sekundära medel, främst lagstiftning. Kommittén konstaterar i detta sammanhang till att börja med att *naturvårdslagstiftningen* till vissa delar utgör ett direkt skogspolitiskt medel. Kommittén delar de slutsatser som legat till grund för de senaste lagändringarna i naturvårdslagen i samband med 1991 års miljöpolitiska beslut. Det gäller behovet av att införa skydd för biotoper, ytterligare skydd för våtmarker genom skärpta regler för markavvattningsföretag (dikning) samt en förstärkning av samrådsskyldigheten i 20 § naturvårdslagen.

Kommittén konstaterar att *jordförvärvslagen* nyligen avreglerats och att det torde dröja några år innan det är meningsfullt att utvärdera den avregleringen.

Kommittén konstaterar vidare att riksdagens nyligen fattade beslut att avskaffa *träfiberlagen* fr.o.m. den 1 juli 1993 är lämpligt.

Kommittén konstaterar att *naturresurslagen* som varit i kraft i fem år inte utvärderats separat men att allt tyder på att den verkat i överensstämmelse med de skogspolitiska målen.

Planer utgör ett viktigt medel för att genomföra naturresurslagens intentioner. Enligt *plan- och bygglagen* är det i första hand en kommunal angelägenhet att upprätta sådana planer. Kommittén drar slutsatsen att kommunerna generellt tagit för litet hänsyn till de skogliga intressena i planeringen och att planerna i denna del inte når upp till lagens krav. Vi konstaterar samtidigt att konflikterna mellan skogsbruket och de kommunala intressena inte varit av någon större omfattning och att plan- och bygglagstiftningen därför inte synes ha motverkat de skogspolitiska målen.

Angående konkurrensförhållandena inom skogsnäringen konstaterar vi slutligen att konkurrenskommittén har lagt fram ett förslag till ny *konkurrenslagstiftning*. I förslaget drog man slutsatsen att konkurrensförhållandena i det svenska näringslivet behöver förstärkas, en uppfattning som vi inte har någon anledning att ifrågasätta. Vi konstaterar att massaveds- och flismarknaden kännetecknas av att det finns få men starka köpare. Med andra ord föreligger det en oligopolsituation på köparsidan. Enligt vår uppfattning är den nuvarande lagstiftning inte tillräcklig för att hindra för marknaden olämpliga företagskoncentrationer.

4.1 Utgångspunkter

Enligt direktiven skall kommittén göra en utvärdering av hur de olika juridiska, ekonomiska och administrativa medlen inom skogspolitiken har verkat. Därvid bör inte enbart de direkta skogspolitiska medlen granskas utan också sekundära medel som t.ex. konkurrens- och miljölagstiftningarna samt plan- och bygglagstiftningen och jordförvärvslagstiftningen.

I detta kapitel redovisar kommittén sin utvärdering av de skogspolitiska medlen. Utvärderingen bygger i huvudsak på material som presenteras i bilaga 4, dvs. framför allt analyser gjorda av där angivna forskare, av Skogsstyrelsen och andra myndigheter samt på kompletterande material som kommittén har erhållit i andra sammanhang.

För att genomföra den av staten beslutade skogspolitiken har statsmakterna flera medel till förfogande. Den primära skogspolitiska medlen är främst skogsvårdslagstiftningen, information, rådgivning från i första hand skogsvårdsorganisationen samt statliga bidrag, avgifter och skatter som riktas direkt till skogsnäringen. Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet, framför allt plantproduktionen, har också skogspolitiska motiv. Härtill kommer den forskning och utbildning som bedrivs med statliga medel inom skogsområdet. Även andra, sekundära, medel kan användas. Dessa utgörs huvudsakligen av lagstiftning inom angränsande områden såsom hushållnings-, naturvårds- och planlagstiftning. Även statens skatte- och avgiftspolitik i övrigt har givetvis effekter på skogsbruket.

Företrädesvis de juridiska medlen används för att ange de krav staten ställer på den enskilde. Med hjälp av olika regler försöker man styra till ett visst handlingsmönster eller beteende. För att reglerna skall fungera bör de överensstämma med den allmänna rättsuppfattningen, dvs. vara en del av det allmänna rättsmedvetandet och accepteras av en majoritet av dem till vilka de riktar sig. Även andra medel såsom rådgivning, avgifter och stöd används av staten i syfte att styra den enskildes beteende. De ekonomiska medlen försöker genom att förändra intäkterna och/eller kostnaderna påverka den enskildes beslutsfattande i en enligt de skogpolitiska målen gynnsam riktning.

Hur ett medel verkar kan bedömas på flera sätt, t.ex. genom kvantitativa och kvalitativa analyser. Båda metoderna är förenade med svårigheter. I kvantitativa analyser använder man exempelvis statistik över antalet råd, föreläggande, åtal och domar under olika perioder samt storleken på avgifter och bidrag. Det kan vid tolkningen av sådan statistik vara svårt att avgöra om den är ett mått på hur väl medlet fungerat eller på hur aktiv den myndighet är som har att tillämpa medlet. Kvalitativa analyser innehåller många subjektiva moment. Det betyder att analysresultatet kan vara påverkat av bl.a. värderingar hos den/de som utför analysen.

De utvärderingar som har gjorts och som bl.a. ligger till grund för vår utvärdering bygger både på kvantitativa och kvalitativa bedömningar.

I detta sammanhang bör nämnas att det finns effekter av ett medel som hittills varit svåra att mäta i traditionellt ekonomiska termer men som

också kan vara ekonomiskt negativa för staten. Det gäller t.ex. miljöffekter såsom utarmning av arter och biotoper. Miljö- och naturrelaterade nationalräkenskaper kan bidra till att belysa sådana effekter. Ett annat sätt att belysa miljöeffekterna av ett styrmedel är att redan innan det sätts in beskriva dess miljökonsekvenser. De nu nämnda metoderna har dock ännu inte utnyttjats i någon omfattning.

Bedömningar av om ett medel är lämpligt utformat för att uppnå målen är så gott som omöjliga att göra fristående från en bedömning av måluppfyllelsen. En sådan bedömning måste också ställas i relation till hur andra medel har fungerat. Det måste således ske ett växelspel mellan en utvärdering av medel och mål. De olika medlen är nämligen inte avsedda att verka var för sig utan att syftet med dem är att de tillsammans, med en lämplig inbördes avvägning, skall användas för att uppfylla målen. Som exempel kan nämnas att lagstiftningens regler (lag, förordning och föreskrifter) är en utgångspunkt för skogsvårdsorganisationens rådgivning samtidigt som ett väl utvecklat planerings- och inventeringsunderlag också är en förutsättning för en effektiv rådgivning.

Det kan även vara svårt att bedöma vilken betydelse ett enskilt medel har haft för att ett visst mål uppfyllts eller om det ens påverkat måluppfyllelsen. I den följande utvärderingen har vi försökt ta hänsyn till detta genom att relatera vissa medel till varandra beroende på vilka mål som de är satta att uppfylla.

Avslutningsvis bör nämnas att den långsiktighet som präglar skogspolitiken och skogsnäringen medför att medlen också i allmänhet bör vara präglade av långsiktighet. En utvärdering av medel som endast varit i kraft kortare perioder har då i vissa fall begränsat intresse. Även denna omständighet måste man beakta vid bedömningen av hur de skogspolitiska medlen har verkat.

4.2 Primära skogspolitiska medel

4.2.1 Skogsvårdslagen (SVL)

Bakgrund

I 1979 års skogspolitiska beslut angavs att skogsvårdslagstiftningen även i fortsättningen borde användas som medel för att ange de grundläggande krav som staten ställer i fråga om skogsvård, skogshushållning och hänsynen till allmänna intressen. Vidare angavs att skogsvårdslagen inte borde syfta till någon detaljreglering av det sätt på vilket skogsägaren skulle sköta sin skog. Lagen skulle i stället i huvudsak få formen av en ramlag där de för skogens skötsel grundläggande bestämmelserna samlades. Lagen skulle omfatta sådana bestämmelser om återväxt, beståndsvård och avverkning som syftar till en varaktig hög och värdefull virkesavkastning men också utformas så att det gavs utrymme och i vissa fall garantier för hänsyn till allmänna intressen. Begreppet värdefull

virkesavkastning underströk enligt lagens specialmotivering vikten av att produktionen inriktas mot virke av en kvalitet som lämpar sig för förädling. Lagstiftningen skulle även bygga på principen att varje åtgärdsenhet i skogsbruket skall uppfylla lagens minimikrav. I övrigt skulle lagen ge utrymme för regeringen eller Skogsstyrelsen att meddela mer detaljerade bestämmelser.

Skogsvårdslagens utformning som ramlag gör att den inte är särskilt detaljerad. Mer preciserade bestämmelser återfinns istället i regeringens förordning (skogsvårdssförordningen, SVF) men främst i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd som bygger också på riksdagens och regeringens uttalanden. Bestämmelserna har emellertid olika dignitet. Lagen, förordningen och förskrifterna är bindande för skogbruket medan de allmänna råden är rekommendationer av Skogsstyrelsen som syftar till att främja en enhetlig tillämpning av skogsvårdslagen eller anvisar hur den enskilde lämpligen kan handla i vissa hänseenden utan att utesluta andra handlingssätt. De allmänna råden är därför inte sanktionerade medan avvikelser från övriga bestämmelser i allmänhet är sanktionerade. Det är främst föreskrifterna som har betydelse för den enskilde skogsbrukaren i hans praktiska arbete.

Den nuvarande skogspolitiken bygger på principen om hushållning med skogstillgångarna. Denna hushållning skall göra det möjligt att kontinuerligt utnyttja det virke som skogarna ger samt ge handlingsfrihet och valmöjligheter åt kommande generationer. I denna syn ligger också ställningstagandet att produktionsförutsättningarna hos marken skall utnyttjas på bästa sätt och att skogsskötseln bör inriktas på hög volymproduktion av värdefullt virke. En utgångspunkt för att nå detta mål enligt 1979 års skogspolitiska beslut är att söka åstadkomma en virkesproduktion som kan ge en långsiktig avverkning om minst 75 milj. m^3sk om året. Detta mål, det kvantitativa produktionsmålet, utgör ett av de viktigaste delmålen. Övriga delmål kan i huvudsak betraktas som vägar för att uppnå detta mål. Dessa delmål utgörs av ställningstaganden om bl.a. föryngring, röjning och gallring, slutavverkning, dikning, väghållning, bättre tillvaratagande av träddelar samt skogsproduktion på nedlagd jordbruksmark. De centrala bestämmelserna i skogsvårdslagen är medel för att uppnå de flesta av dessa delmål.

Utvärdering

Utvärderingarna av skogsvårdslagstiftningen är få till antalet. De har främst avsett enskilda paragrafer och inte lagen i dess helhet. Flera forskare har således studerat olika skogsbruksåtgärder som på olika sätt regleras i skogsvårdslagen. De har i sina studier oftast vägt samman olika medels effekter på en viss åtgärd och inte enbart studerat lagstiftningens inverkan. Som tidigare nämnts finns en närmare redovisning av olika utvärderingar i bilaga 4.

Statistiska uppgifter om tillämpningen av de enskilda bestämmelserna i skogsvårdslagen har sammanställts av Skogsstyrelsen. Angående vissa centrala områden har Skogsstyrelsen även gjort utvärderingar av det

faktiska skogliga utfallet för varje åtgärd. Skogsstyrelsen har även genomfört ett projekt där olika arbetsgrupper har sett över föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen i dess nuvarande utformning. Statistiskt material finns redovisat i betänkandets bilagor.

1 § skogsvårdslagens är en s.k. portalparagraf vari beskrivs de övergripande skogspolitiska målen. Dessa mål har utvärderats i ett tidigare avsnitt och någon självständig utvärdering av bestämmelsen behövs därför inte i detta sammanhang.

Vissa andra bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen är att anse mera som tekniska regler även om de innehåller skogspolitiska ställningstaganden. Vi har dock ansett att de inte behöver utvärderas i detta sammanhang. Det gäller t.ex. 3 § som anger att skogsvårdslagen inte hindrar att skogsmark tas i anspråk för andra ändamål, 4 § som anger att föreskrifter enligt naturvårdslagen eller annan lag gäller före skogsvårdslagen, 15 § som definierar begreppet brukningsenhet, 16 § som anger att Skogsvårdsstyrelsen kan meddela s.k. förhandsbeslut angående avverkning, 26 § som anger att regeringen kan föreskriva att särskilda avgifter kan tas ut i ärenden enligt lagen samt 30 § som ger möjlighet för skogvårdsmyndigheterna att förordna att deras beslut skall gälla omedelbart. Även behovet av ändringar i dessa bestämmelser tas upp i avsnittet om den framtida skogsvårdslagstiftningen.

Bestämmelserna i 19 a - 19 e §§ och 21 a § om fjällnära skog och hänsyn till rennäringen trädde i kraft under år 1991. De beskrivs närmare i bilaga 6. Kommittén anser det inte meningsfullt att redan nu utvärdera dessa bestämmelser.

I följande avsnitt tas skogsvårdslagens regler upp i den ordning de förekommer i lagen men i grupper efter vilka åtgärder de avser att reglera.

Skogsmarksbegreppet (2 § SVL)

Av den utvärdering som har gjorts av lagstiftningen inom Skogsstyrelsen framgår att denna bestämmelse i huvudsak har fungerat väl. Vissa missuppfattningar kan dock ha funnits angående omfattningen av avverkningsskyldigheten inom lågproducerande skogar med bl.a. särskilda naturvärden. Det framgår dock av de allmänna råden att sådana områden inte skall räknas som skogsmark. Kommittén är dock av den uppfattningen att dessa problem har varit av mindre omfattning. Vi anser att bestämmelsen har fungerat tillfredställande.

Beståndsanläggning (5 och 7 §§ SVL och 7-9 §§ SVF)

Enligt tillgänglig statistik har cirka 200.000 hektar skogsodlats årligen under perioden 1985-1990. Denna areal motsvarar det behov som uppkom genom den årliga slutavverkningen exklusive naturlig föryngring. Andelen skogsodlingar som har godkänts enligt lagen har ökat sedan bottenåret 1976 (40 procent godkända skogsodlingar) och uppgår 1990 till 83 procent. Man kan här notera att år 1975 infördes förbud mot användning av DDT i skogsbruket som kraftigt påverkade föryngringsresultatet under

en period. Andelen godkända självföryngringar har ökat även om ett visst försämrat resultat kan noteras för det senaste året. Lövträdsplanteringarna visar inte samma positiva resultat, förmodligen beroende på främst kraftig viltbetning. Som helhet har skogsodlingen dock förbättrats avsevärt under perioden 1976-1990.

5 § första stycket 3 SVL har kritiserats för att den, när den började tillämpas, i alltför stor utsträckning använts för att restaurera skogar som har särskilda naturvärden och att den därför borde slopas. Kommittén har förståelse för denna kritik. Bestämmelsen har samtidigt varit av betydelse för att bygga upp ett från produktionssynpunkt gott skogstillstånd. Den har dessutom tidigare varit knuten till ett omfattande statligt ekonomiskt stöd som numera har upphört. Utvärdering av detta stöd redovisas i avsnitt 4.2.6.

År 1975 infördes regler om avverkningsanmälan i skogsvårdslagen. Detta har gett skogsvårdsorganisationen ett effektivt redskap vid tillsyn och rådgivning och är en orsak till de förbättrade beståndsanläggningarna. Omkring 35 procent av skogsvårdsorganisationens resurser för myndighetsuppgifter satsades år 1989 dessutom på beståndsanläggning. Hälften av organisationens råd och anvisningar gällde denna fråga. Kravet på återväxt är väl förankrat inom en mycket stor del av skogsbruket. Detta stöd för återväxtåtgärder har säkerligen också varit beroende av en någorlunda tillfredställande lönsamhet inom näringen. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att ambitionsnivån vad gäller beståndsanläggning är hög i skogsbruket. I många fall är den betydligt högre än vad skogsvårdslagstiftningens minimiregler anger. Denna ambitionsnivå är främst beroende av skogsbrukets nuvarande och bedömda framtida lönsamhet. Enligt kommitténs uppfattning har dock lagstiftning haft betydelse för måluppfyllelsen.

Skogsodlingsmaterial (8 § SVL och 10-12 §§ SVF)

Frågan om skogsodlingsmaterial inrymmer frågor om användning av och handel med våra inhemska trädslag samt främmande trädslag såsom contortatallen. Frågan om contortatallen tas upp till behandling i avsnitt 4.2.7 medan frågan om frö- och plantproduktion behandlas i det kommande betänkandet om skogsvårdsorganisationen. Vad gäller bestämmelsen i övrigt har den lagtekniskt sett fungerat enligt intentionerna.

Röjning och gallring (9 § SVL)

Under 1970-talet hade röjningarna legat på en förhållandevis låg nivå. Under 1980-talets första hälft ökade röjningarna mycket kraftigt från cirka 200.000 ha år 1979 till en topp på 400.000 ha år 1984. Därefter har röjningarna stabiliserats på omkring 350.000 ha.

Införandet av röjningskravet för ungskog i skogsvårdslagen 1979 syftade till att öka röjningsverksamheten i områden där dessa betraktades som eftersatta. Statliga bidrag utgick också till sådana åtgärder. Skogsvårdsorganisationen prioriterade dessutom under första hälften av 1980-talet

röjning. Det är inte möjligt att peka ut lagstiftningen ensam som orsak till de ökade röjningarna. De angivna åtgärderna torde istället sammantaget vara orsak till den kraftigt ökade röjningsbenägenheten. Ett exempel på detta är att röjningsaktiviteten sjönk drastiskt i samband med att det statliga röjningsbidraget togs bort år 1984.

När det gäller gallringarna har dessa ökat från drygt 200.000 ha 1981/82 till omkring 300.000 ha 1989/90. Även kravet på gallring infördes för att förbättra beståndsvården. Det kombinerades tillfälligtvis med statliga bidrag och intensifierad rådgivning från skogsvårdsorganisationens sida. Under budgetåren 1988/89-1990/91 genomförde skogsvårdsorganisationen med särskilda medel ett projekt Ökad gallring. Genom projektet ökades rådgivningen och riktades mot åtgärder i unga och lövträdsrika bestånd. De första utvärderingarna tyder på att gallringsarealen ökat kraftigt inom de områden som har berörts av projektet. Detta är sannolikt några av skälen till de ökade gallringarna. Ett annat skäl är troligen att den ökade mekaniseringen av gallringsarbetet förbättrade lönsamheten. Härutöver gäller generellt att priserna på massaved främst under slutet av 1980-talet var goda. Lagstiftningens inflytande torde med hänsyn till vad som nyss sagts varit av mindre betydelse.

Avverkning (12-14 §§ och 17 § SVL samt 13-16 §§ och 18-19 §§ SVF)

Som angetts i nulägesbeskrivningen ökade avverkningarna i landet under 1980-talets första hälft medan de under de senaste åren åter minskat något. De ligger fortfarande betydligt under den möjliga uthålliga avverkningsnivån. Flera undersökningar visar att bestämmelserna om den högsta och lägsta tillåtna slutavverkningsarealen endast i liten utsträckning påverkat de skogsägarnas avverkningsplaner. Dessa undersökningar redovisas i bilaga 5. Bestämmelsen om avverkningsanmälan som infördes år 1975 i 1948 års skogsvårdslag har dock som tidigare angetts med stor sannolikhet bidragit till förbättrad beståndsanläggning. En viktig uppgift för lagstiftningen har, såvitt gäller avverkning, emellertid varit att styra avverkningarna så att en produktiv återväxt gynnas. Återväxten har också varit mycket god och lagstiftningen har varit ett verksamt styrmedel i detta avseende. Avverkningarnas storlek är däremot naturligtvis främst beroende på virkesmarknaden och dess parter samt de priser som sätts på marknaden. Lagstiftningen påverkar i det sammanhanget endast i mindre utsträckning avverkningsbenägenheten. I detta sammahang bör nämnas att bestämmelsen om avverkningsanmälan infördes samtidigt som bestämmelsen i 1 § kompletterades med en regel om att hänsyn även skulle tas till naturvårdens intressen. Införande av avverkningsanmälan ansågs enligt förarbetena även kunna befrämja naturvårdsintressena.

Från flera håll har kritik riktats mot att regleringen av främst röjning, gallring och avverkning genom sin påstådda detaljrikedom lätt får till följd att skogsägarna fattar likartade beslut vilket resulterar i ensartad skog. Detta skulle bl.a. negativt påverka naturvården och den biologiska mångfalden i skogen. Gällande reglering har också kritiserats för att medföra att kvalitetsskogsbruket missgynnas, se bilaga 5.

Kommittén delar uppfattningen att regleringarna kan ha påverkat viktiga naturvärden negativt genom att skogsbestånden har blivit alltför ensartade. Det gäller t.ex. skog nära tätorter eller i skärgård men också ädellövskog och sumpskog. I sådana områden kan kraven på mångbruk motivera ett flerskiktat trädbestånd. Vi återkommer i kapitlet om de framtida skogspolitiska medlen till denna fråga. Det är också möjligt att regleringarna missgynnat kvalitetsskogsbruk. Man kan dock inte bortse från att skogsägaren själv har inflytande på vilken form av skogsbruk han vill bedriva, dvs hur hans bestånd skall se ut och om han särskilt vill satsa på kvalitetsskogsbruk. Anledningen till att kvalitetsskogsbruket inte har utvecklats på det sätt som ansågs önskvärt enligt 1979 års skogspolitiska beslut kan därför inte enbart förklaras med lagstiftningens likriktande effekter utan har kanske främst att göra med skogsbrukets lönsamhet.

Svårföryngrad skog och skyddsskog (18 - 19 a §§ SVL samt 19 a § SVF)

I 18 och 19 §§ finns bestämmelser om avgränsning, avverkning och återväxt i svårföryngrad skog (framför allt den fjällnära skogen och skog på Öland och Gotland) samt skyddskog (skog längs sandiga kustavsnitt i södra Sverige). Enligt lagen krävs tillstånd av Skogsvårdsstyrelsen för att få avverka inom de angivna skogsområdena.

I den fjällnära skogen finns cirka 1,6 miljoner ha produktiv skogsmark och cirka 0,6 miljoner ha fjällbarrskog. Under andra hälften av 1970-talet och första hälften av 1980-talet avverkades i den fjällnära skogen i genomsnitt 10.000 ha om året. Tillstånden till slutavverkning minskade under tiden 1985-1990 från 5.537 ha (1985) till 2.845 ha (1988) för att därefter stiga till 4.476 ha (1990). Genom lagändringar under 1991 har skogsbruket i dessa områden reglerats ytterligare med särskilda hänsynsregler till förmån för natur- och kultumiljövården samt rennäringen. Lagändringarna och motiven till dessa finns beskrivna i bilaga 6 avsnitt 2.2 om gällande lagstiftning. Det är inte meningsfullt att redan nu utvärdera dessa ändringar. Vad gäller frågan om den fjällnära skogen behandlar vi denna i avsnittet om skogspolitikens framtida mål och medel.

Bestämmelser om skogarna på Öland och Gotland samt skyddsskog har funnits under lång tid och har främst andra syften än att främja ett effektivt utnyttjande av skogsmarken. Någon vägande kritik har inte riktats mot reglerna. Enligt kommitténs uppfattning har de fyllt sina syften.

Insektshärjningar (20 § SVL och 20 § SVF)

För att skydda skogen mot olika former av insektsskador finns i 20 § skogsvårdslagen, i förordningen samt i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd detaljerade regler för hur insektsskador skall motarbetas. Undersökningar visar att insektsskadorna har hållits på en acceptabel nivå under flera år. Ett viktigt skäl till detta torde vara att lagringen av virke vid bilvägar har minimerats. Fortfarande kan insektsskador på grund av virkesimport utgöra en fara. Regler härom finns i växtskyddslagen

(1972:318). Skyddsregler av detta slag har ansetts vara nödvändiga för att staten effektivt skall kunna ingripa mot misskötsel av skog och skogsråvara som kan leda till insektshärjningar. Nuvarande regel i skogsvårdslagen har dock kritiserats för att ha bidragit till att alltför stor andel död eller döende ved har transporterats bort ur skogen. En mängd organismer är nämligen beroende av denna ved för sin överlevnad. Enligt kommitténs uppfattning har reglerna till skydd för skogsskador i huvudsak fungerat väl. Enligt riksskogstaxeringens mätningar har inte mängden död ved minskat i våra skogar sedan 1950-talet. Det är dock möjligt att bestämmelserna om att transportera bort ved efter vindfällning eller avverkning fått onödigt stort genomslag, till men för flora och fauna. Till frågan hur detaljerade dessa bestämmelser behöver vara i framtiden återkommer vi i avsnittet om framtida skogspolitiska medel.

Naturvårdshänsyn (21 § SVL och 21 § SVF)

Bestämmelser i skogsvårdslagen om den naturvårdshänsyn som skall tas vid skötsel av skog regleras i 21 § SVL och SVF samt i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Bestämmelserna har kritiserats av flera forskare för att de inte är tillräckliga för att effektivt skydda viktiga naturvärden i skogen och att det finns ett glapp mellan dem och naturvårdslagens skyddsregler. En uppfattning som också framförts i flera sammanhang är att bestämmelserna till skydd för naturvård och kulturmiljövård inte tillämpas i den omfattning som är möjlig. Det finns inom ramen för bestämmelserna enligt dessa kritiker utrymme för ökat hänsynstagande. Härutöver visar undersökningar som gjorts angående bestämmelsens efterlevnad, både av Skogsstyrelsen och forskare, att skogsbruket som helhet inte nått upp till lagens hänsynsnivå. Kommittén delar de två sistnämnda slutsatsen. Vi vill dock tillägga att det under senare år har skett en förändring eller förskjutning av naturvårdens mål mot ökade krav på skydd för den biologiska mångfalden. Dessa förändringar har givetvis också påverkat synen på vad 21 § SVL och SVF omfattar. Men även om skogsbruket skulle uppnå en fullständig efterlevnad av 21 § SVL, såsom den var utformad 1979 och fortfarande är utformad idag, skulle detta vara otillräckligt för att uppnå nuvarande naturvårdsmål. Detta beror främst på att bestämmelsen jämte föreskrifter och allmänna råd inte avspeglar nuvarande kunskap om behovet av skydd för särskilda naturvärden samt att denna kunskap inte heller till fullo nått ut till skogbruket.

Man måste dock i detta sammanhang påpeka att dessa bestämmelser i skogsvårdslagstiftningen inte utgör det enda medlet för att uppnå en tillfredställande naturvårdshänsyn. De nya bestämmelserna om de fjällnära skogsarna har bl.a. till syfte att stärka naturvårdshänsynen där. Viktiga medel utgörs givetvis också av skogsvårdsorganisationens rådgivnings- och informationsverksamhet.

Härtill kommer att även bestämmelser i naturvårdslagen om markavvattning i 18 c § har till syfte att skydda naturvärden i skogen. Dessutom har ädellövskogslagen tillkommit i syfte att skydda den skogen från att

försvinna då den bl.a. har viktiga naturvärden. Angående det påstådda glappet mellan hänsynsparagrafen och naturvårdslagens regler är tanken dessutom att de nya bestämmelserna om biotopskydd i 21 § naturvårdslagen om möjligt skall fylla ut detta.

Den nämnda kunskapsbristen tror vi håller på att avhjälpas, både inom skogvårdsorganisationen och bland skogsbrukarna i gemen. I skogsstyrelsens pågående översyn av föreskrifter och allmänna råd har frågan om förnyelse av reglerna om naturvårdshänsyn fått stor uppmärksamhet. Under senare år har dessutom omfattande utbildningsinsatser gjorts, såväl av skogsvårdsorganisationen som inom storskogsbruket och privatskogsbruket, för att öka kunskaperna på detta område. Skogsvårdsorganisationens ambitiösa ubildningsprogram - nu senast Rikare skog - är ett exempel på detta. Även inom storskogsbruket har utbildning i dessa frågor intensifierats. Under de senaste åren kan därför noteras en betydligt ökad kunskap om och insikt hos skogsbruket om vikten av skydd för olika naturvärden även om detta ännu inte medfört mätbara effekter på naturvärdena eller på ett tydligt sätt kunnat avläsas i uppföljningen av den praktiska skogsskötseln. Det är dock viktigt att observera att det tar ett par tre år innan nya forskningsresultat får genomslag i utbildnings- och informationsinsatser till de enskilda skogsägarna och att de först därefter kan få genomslag i det praktiska arbetet.

I våra direktiv har vi fått i uppdrag att formulera den kommande skogspolitiken så att naturresursernas långsiktiga bärkraft kan hävdas och att arter och naturtyper skyddas samt precisera ett miljömål för skogsbruket. Med beaktande av de slutsatser vi nu dragit kommer vi därför att återkomma till dessa frågor främst i kapitel 7 om ett miljömål för skogbruket och i kapitlen om de framtida skogspolitiska medlen.

Skogsbruksplaner (21 b § SVL samt 22 - 22 a §§ SVF)

I 21 b § SVL regleras frågan om när skogsbruksplaner skall upprättas. Denna fråga kommenteras i kapitel 13 om inventering och planering.

Tillsyn, föreläggande, förbud m.m. (22-24 och 27-29 §§ SVL samt 24 § SVF)

Skogsvårdsstyrelsernas fältersonal ägnade budgetåret 1989/90 ungerfär en tredjedel av antalet tjänstgöringsdagar inom myndighetsverksamheten åt lagtillsyn.

Ett resultat av skogsvårdsorganisationens lagtillsyn kan vara olika former av föreläggande och förbud eller ärenden som förs vidare till polis och åklagare för lagföring. Föreläggande, förbud och domar har dock haft en relativt liten omfattning. Under den senaste tioårsperioden har således antalet föreläggande och förbud uppgått till i genomsnitt drygt 400 per år och varierat mellan 171 (1980/81) och 617 (1985). Antalet domar och utdömda viten har under samma tid totalt uppgått till drygt 600. Dessa tal skall jämföras med antalet råd och anvisningar som under denna tidsperiod uppgått till 260.570 eller i genomsnitt drygt 26.000 om året.

Det kan finnas flera förklaringar till detta förhållande. En förklaring är att skogsvårdsorganisationen i stor utsträckning bygger sin tillsyn på rådgivning och att man söker undvika att komma i konflikt med skogsbrukaren. I 24 § andra stycket SVL anges således uttryckligen att förbud och föreläggande endast får meddelas sedan det visat sig att myndighetens råd och anvisningar inte följts. Dett är en grundläggande princip i skogsvårdslagstiftningen sedan länge. En annan förklaring skulle kunna vara att organisationen genom skogsvårdskonsulenten har så stark ställning att den enskilde brukaren böjer sig för hans uppfattning. Detta motsägs dock av undersökningar som visar att skogsbrukarna har stort förtroende för skogsvårdskonsulenternas kunskaper och att man föredrar att vända sig till denna personal för hjälp och råd samt att man accepterar meddelade beslut och lämnade råd.

Förklaringen till det ringa antalet förelägganden, förbud, utdömda viten och domar får därför framför allt sökas i den omständigheten att skogsvårdsorganisationen i första hand använder råd och anvisningar för att uppnå de skogspolitiska intentionerna vilka skogsägarna frivilligt följt. En annan förklaring är att lagstiftningen i stor utsträckning avspeglar vad de flesta, såväl inom små- som storskogsbruket, anser vara minimikraven för god skogsvård. Kommitténs slutsats är att intentionerna med 24 § uppfyllts och att de skogspolitiska målen som de kommer till uttryck i lagstiftningen i huvudsak har uppfyllts utan användande av förelägganden och förbud.

Avslutande kommentarer

Av det material och den statistik som finns tillgänglig framgår att aktiviteten i skogen varit hög under den senaste tioårsperioden och att de skogsvården har ökat både kvantitets- och kvalitetsmässigt. De flesta forskare är överens om att ett grundläggande drag hos den gällande skogsvårdslagstiftningen är att den avspeglar vad som vid tiden för dess tillkomst allmänt ansågs vara god skogsvård. Kommittén delar denna uppfattning. Av gjorda undersökningar framgår också att kunskapen om lagstiftningen bland skogsägare varit i huvudsak god och att man i stora delar accepterar lagstiftningens utformning.

Företrädare för skogsbruket och forskare har inför kommittén ifrågasatt lagstiftningens detaljeringsnivå och då framför allt föreskrifternas omfattning. Denna detaljreglering leder, enligt kritikerna, till att skogsbruket blir ensidigt och skogarna likformiga vilket minskar möjligheten för framtida generationer att utnyttja skogstillgångarna med valfrihet. De anser dessutom att ett detaljreglerat skogsbruk skulle skapa sämre förutsättningar för en effektiv naturvård som syftar till att bibehålla den biologiska mångfalden. Enligt flera kritiker hotas den biologiska mångfalden av det skogsbruk som eftersträvas enligt skogsvårdslagstiftningen. Samtidigt påpekas att delar av lagstiftningen också utgör ett skydd för mångfalden t.ex. bestämmelserna om ädellövskog och begränsningar av contortaplanteringar.

Påståendena om en alltför omfattande reglering, kan, jämfört med vad som angavs i det skogspolitiska beslutet om att lagen skulle vara en ramlag

utan detaljreglering, synas motsägelsefulla. En förklaring är att lagen i sig inte är särskilt detaljerad. Däremot innehåller framför allt skogsstyrelsens föreskrifter detaljbestämmelser. Men främst har de icke bindande allmänna råden uppfattats som bindande föreskrifter av skogsägarna. Att en ramlagstiftning medför ett regelverk på lägre nivå genom förordningar och myndighetsföreskrifter ligger i lagstiftningstekniken. I detta sammanhang bör man också notera att utarbetandet av föreskrifterna föregicks av ett omfattande samråd i vilket myndigheter, skogsforskningen och skogsnäringen deltog.

Under de senaste åren har därutöver tillkommit bestämmelser i annan lagstiftning, bl.a. angående naturvård, som direkt berör skogsbruket. Dessa är ofta detaljerade på förordnings- och föreskriftsnivå. Något motsatsförhållande mellan besluten och dagens regleringar kan kommittén inte finna. En annan sak är emellertid om regleringen har blivit så omfattande att den motarbetar sina syften och de mål som uppsatts för skogsbruket.

I utvärderingen av de skogspolitiska målen har vi kommit fram till att dessa i har huvudsak uppfyllts, med undantag av hänsynen till naturvården. Eftersom skogsvårdslagstiftningen är ett grundläggande medel för att uppfylla dessa mål vore det naturligt att dra slutsatsen att lagstiftningen i huvudsak varit effektiv. Mot det kan man invända att det är svårt att avgöra om det är lagstiftningens förtjänst att målen uppfyllts eller om det är något annat medel ensamt eller i kombination med lagstiftningen som gett måluppfyllelsen. Det är också möjligt att medlen överhuvudtaget haft begränsat inflytande på måluppfyllelsen och att det är andra omständigheter som påverkat den. Som framgår av våra slutsatser angående de olika bestämmelserna är det sannolikt att ett flertal av reglerna i lagstiftningen har haft inflytande på inriktningen av skogsbruket.

Kommittén anser sammanfattningsvis att skogsvårdslagstiftningen till övervägande del har fungerat väl för att uppnå de skogspolitiska målen och att den har haft en normbildande funktion. Den har dock i viss utsträckning motarbetat sina syften avseende främst vad gäller naturvården genom att den begränsat möjligheterna att använda andra brukningsformer än trakthyggesbruk och i viss utsträckning naturlig föryngring. Lagstiftningen kan också ha begränsat användningen av vissa brukningsformer som syftar till produktion av virke med hög kvalitet. Vad gäller hänsynen till naturvården är, som framgått tidigare, vår slutsats bl.a. att 21 § inte till fullo följts och att det inom bestämmelsernas ram finns utrymme för ett ökat hänsynstagande i enlighet med lagstiftarens intentioner. Det bör dock betonas att de grundläggande reglerna i lagstiftningen fortfarande accepteras av en bred brukarkrets och att bestämmelserna i stor utsträckning avspeglar vad som anses vara god skogsvård. Lagstiftningen har dessutom varit i kraft i endast tio år, vilket är en kort tid i jämförelse med den skogliga omloppstiden.

4.2.2 Ädellövskogslagen

Bakgrund

I 1979 års skogspolitiska beslut konstaterades att bestånd av ädellövskog givetvis är värdefulla inslag i skogslandskapet och har ett stort värde för naturvården. Frågan om särskild lagstiftning för ädellövskog hänvisades emellertid till en särskild utredning. Utredningen resulterade i riksdagsbeslut om en särskild ädellövskogslag som ersatte bokskogslagen. I bilaga 6 redogörs för lagens tillkomst och de år 1991 beslutade ändringarna i lagen.

Utvärdering

Den totala arealen ädellövskog uppgår till cirka 170.000 hektar vari ingår de cirka 10.000 hektar som genom de år 1991 beslutade ändringarna kommit att omfattas av lagen.

Behovet av skydd för ädellövskogen är väldokumenterat. Kommittén delar den i riksdagsbeslutet framförda uppfattningen att skyddet av denna skog tidigare var eftersatt. Införandet av ädellövskogslagen är orsaken till att minskningen av arealen ädellövskog har upphört. Det skogspolitiska målet att bibehålla andelen ädellövskog har därigenom uppfyllts.

Vad angår skyddet av särskilda naturvärden i ädellövskogsbestånd gäller 21 § skogsvårdslagen. De tidigare nämnda bristerna i lagstiftningen angående naturvårdshänsyn kan ha gett speciella problem i ädellövskogen med hänsyn till dess särskilda naturvärden. Direkta föreskrifter för naturvårdshänsyn i ädellövskogen, utöver de som beslutats med stöd av 21 § SVL, har saknats. Detta har ansetts vara en brist. Dessutom har avsättningar till skydd för ädellövskog enligt naturvårdslagen i form av t.ex. naturreservat varit få trots att dessa ofta har särskilt stort intresse för det tätortsnära friluftslivet. Från produktionssynpunkt är ädellövskogens lönsamhet dessutom ofta låg. Det är svårt att uppnå lyckad föryngring i många av dessa bestånd till rimlig kostnad. Statliga bidrag lämnas därför till plantering och röjning i ädellövskog.

Sammantaget anser kommittén att det mål som sattes upp i 1979 års skogspolitiska beslut angående ädellövskogen uppfyllts. De särskilda naturvärden som denna skog innehåller har inte uppmärksammats tillräckligt under den gångna tioårsperioden med hänsyn till den ökade kunskapen om skogens betydelse för bl.a. den biologiska mångfalden. Inte heller har lönsamheten i ädellövskogsbruket uppnått en tillfredställande nivå. Slutligen har varken statliga eller kommunala myndigheter avsatt reservat i tillräcklig utsträckning.

4.2.3 Rådgivning och information

Bakgrund

I 1979 års skogspolitiska beslut angavs att rådgivning och information till skogsägarna var väsentliga inslag i skogspolitiken och som även i fortsättningen skulle ingå i denna. Dessa medel är några av de viktigaste i skogsvårdsorganisationens arbete med att verka för att de skogspolitiska målen i fråga om skogens tillstånd och avkastning skall nås. I kommitténs arbete ingår, förutom att utvärdera dagens skogspolitiska mål och medel, att närmare bedöma bl.a. vilka medel som behövs i skogspolitiken i framtiden. I det sammanhanget skall kommittén belysa nyttan av skogspolitiska medel såsom information, rådgivning och utbildning. I det följande redovisas kommitténs utvärdering av de skogspolitiska medlen rådgivning och information.

Utvärdering

Ett visst mått på rådgivningens kvalitet kan man få genom att ta del av skogsägarnas inställning till verksamheten och i vilken utsträckning den nyttjas. I en undersökning utförd av IMU-testologen 1990 på uppdrag av Skogsstyrelsen framgår att skogsägarna har stort förtroende för skogsvårdsstyrelserna och deras personal. Personalen upplevs av en stor andel skogsägare som pålitliga och kunniga. Såväl rådgivning till skogsägarna som information till skolor och allmänhet betraktades i undersökningen av 90 procent av de tillfrågade som ganska eller mycket viktiga verksamhetsområden för skogsvårdsstyrelserna. Det visade sig också att 55 procent av de tillfrågade vänder sig till Skogsvårdsstyrelsen då de vill ha råd om skogsbruk. 34 procent av de tillfrågade vänder sig till skogsägarföreningen. Övriga vänder sig till skogsbolag, skogligt utbildad vän eller släkting eller Lantbruksorganisationens driftbyrå. Äldre skogsägare, personer som varit skogsägare länge respektive sådana som inte är medlemmar i skogsägarförening vänder sig oftare än andra till Skogsvårdsstyrelsen.

Flera av skogsvårdsorganisationens projekt har fått positiv uppmärksamhet. Anslutningen till utbildningar och informationsträffar har varit hög. Den senaste större kampanjen - Rikare skog - har fått mycket stor uppslutning och läroboken har gått ut i en stor upplaga (72.000 ex).

Även om skogsbrukets lönsamhet är avgörande för skogsägarens beslut om skogsvårdsåtgärder är den statliga rådgivningen enligt flera forskare ett väsentligt styrmedel både genom sin lokala förankring och sitt goda renommé hos skogsägarna. Undersökningar har också visat att rådgivning och information påverkar skogsägarna och leder till åtgärder i överensstämmelse med de skogspolitiska målen.

Enligt kommitténs uppfattning har den rådgivning och information som skogsvårdsorganisationen genomför varit ett värdefullt inslag och ett effektivt medel för att föra ut gällande skogspolitik både till skogsägare och en bredare allmänhet.

4.2.4 Planering och inventering

Bakgrund

Enligt 1979 års skogspolitiska beslut ansågs det nödvändigt med ett tillfredsställande planeringsunderlag på alla nivåer. Riksskogstaxeringen ansågs därvid tillräcklig för större områden. För delar av län ansågs däremot riksskogstaxeringen inte tillräcklig och i det skogspolitiska beslutet angavs att de översiktliga skogsinventeringar som gjorts i relativt stor omfattning i norra Sverige skulle göras i hela landet. De skulle därvid koncentreras till mark som inte tillhörde storskogsbruket och tjäna som underlag för bl.a. skogsbruksplaner.

Riksskogstaxeringen

Riksskogstaxeringens verksamhet har inte ifrågasatts. En inventering av den typ som riksskogstaxeringen representerar har varit ett för staten nödvändigt underlag för att utforma och följa upp skogs- och naturvårdspolitiken samt politiken beträffande hushållningen med naturresurser. Riksskogstaxeringen har också gett värdefullt underlag för forskningen. Den anses sålunda vara ett nödvändigt och viktigt inslag i bl.a. nationell planering av den skogliga naturresursen. Både skogsnäringen och skogsvårdsorganisationen har betonat riksskogstaxeringens betydelse. Detta har också verifierats av utredningen angående översyn av Sveriges Lantbruksuniversitet (SOU 1991:101 s 219ff). Kommittén delar denna uppfattning och anser att riksskogstaxeringens verksamhet har haft stor betydelse och varit framgångsrik. Kommittén kommer att i anslutning till förslagen om de framtida skogspolitiska medlen och finansieringen därav återkomma till denna fråga.

Översiktlig skogsinventering (ÖSI)

Den översiktliga skogsinventeringen har kritiserats av forskare och skogsägare för att inte ge det underlag som kan förväntas och för att inte ge underlag för ekonomiska analyser. Det är dock viktigt att konstatera att det inte varit avsikten att ge ÖSI denna utformning och noggrannhet. Flera forskare har ansett att den bör utvecklas till att även omfatta naturvårdsintressen. Numera omfattar dock ÖSI flera naturvårdsintressen. Anslaget till ÖSI uppgår för innevarande budgetår till cirka 50 miljoner kronor. Sedan budgetåret 1980/81 har till ÖSI totalt anslagits drygt 450 miljoner kronor.

Utvärderingar av ÖSI har gjorts av Skogsstyrelsen. Dessa visar bl.a. att skogsvårds- och avverkningsaktiviteten i områden inventerade under den senaste femårsperioden är högre än i övriga områden. Detta resultat torde sammanhänga med att skogsvårdsstyrelserna med ÖSI-materialet som underlag kunnat koncentrera sina resurser för lagtillsyn, rådgivning och till viss del även stödgivning till nyligen inventerade områden. Vidare har troligen uppgifterna, eftersom de är offentliga, kunnat utnyttjats av bl.a virkesköpare och då bidragit till en högre avverkningsaktivitet.

Genom undersökningar av Sveriges lantbruksunversitet och IMU/Testologen har det framkommit att flertalet privata skogsägare är positiva till ÖSI och anser det viktigt att skogsvårdsstyrelserna bedriver inventeringsverksamhet. Man kan dock notera en viss besvikelse hos skogsägare över att inventeringen ofta endast bekräftat förhållanden som redan är kända.

Kommittén konstaterar att ÖSI har utgjort ett viktigt medel för att uppnå de skogspolitiska målen. Skogspolitiken som helhet har varit mycket offensiv under 1980-talet. Allmänt kan sägas att ju offensivare skogspolitiken är desto större är behovet för skogsmyndigheten att ha tillgång till lägesbestämda uppgifter om skogarna. De uppgifter som ÖSI ger har främst haft betydelse för lagtillsyn och rådgivning. Inventeringsmaterialet torde också ha varit av värde för forskningen och för andra myndigheter. Materialet har också kunnat utnyttjas av olika aktörer inom skogsbruket t.ex. virkesköpare genom att det är offentligt. Kommittén anser det dock tveksamt om värdet av den information som erhållits genom ÖSI motsvarar den kostnad som under åren lagts ned på inventeringarna.

Genom riksdagens beslut 1991 att avskaffa skogsvårdsavgiften har finansieringen av ÖSI bortfallit. Till frågan om ÖSI:s framtid återkommer vi i kapitlet 13.

Skogsbruksplanläggning

Skogsbruksplanen är ett av flertalet skogsägare uppskattat hjälpmedel vid skogsdriften. Undersökningar visar att skogsbruksaktiviteten är högre på brukningsenheter med en aktuell skogsbruksplan än på brukningsenheter utan en sådan plan. Kvaliteten i planerna har dock ifrågasatts av vissa bedömare. Detta grundar sig främst på två omständigheter.

För det första är inventeringsunderlaget ofta bristfälligt. Detta har sin främsta orsak i en strävan efter låga inventeringskostnader. Det är emellertid inte osannolikt att en noggrannare inventering till ökade kostnader ger högre intäkter som följd av ett bättre beslutsfattande. Det saknas dock i stor utsträckning lämpliga inventeringsmetoder.

För det andra är inte heller planeringsmetoderna tillräckligt utvecklade. Bl.a. tas i planen inte tillräcklig hänsyn till ekonomiska faktorer och speciellt inte till den enskilde skogsägaren specifika ekonomiska situation. Flertalet skogsbruksplaner är nämligen inte avsedda att utgöra ett underlag för en ekonomisk plan.

Kommittén anser att skogsbruksplanläggning är ett värdefullt instrument för att förverkliga de skogspolitiska målen. De nuvarande planeringsmetoderna har dock vissa brister såtillvida att de inte tillräckligt beaktar skogsägarens ekonomiska förutsättningar och mål. Vidare är inventeringsunderlaget i många fall alltför svagt.

4.2.5 Forskning och utbildning

Bakgrund

I 1979 års skogspolitiska beslut angavs att forsknings- och utvecklingsarbete liksom utbildning är betydelsefulla medel i skogspolitiken. Där angavs vidare att det inte var möjligt att tillgodose den skogspolitik som förespråkades i beslutet utan ett intensifierat forsknings- och utvecklingsarbete både på det skogsbiologiska och det skogstekniska området inbegripet miljöfrågor med anknytning till skogsproduktionen.

I våra direktiv anges att vi i vår utvärdering bör utnyttja utvärderingen i den särskilda utredningen om Sveriges lantbruksuniversitet (SLU-utredningen). Denna utredningen har avslutat sitt arbete och överlämnat sitt betänkande (SOU 1991:101) till regeringen. Betänkandet har remissbehandlats och bereds för närvarande i Jordbruksdepartementet.

SLU-utredningen har i enlighet med sina direktiv bl.a. gjort en övergripande kvalitetsbedömning av forskningen vid SLU samt en bedömning av om resurstilldelningen är väl avvägd. Den har även bedömt hur förmedlingen av nya forskningsresultat fungerar.

SLU-utredningens slutsatser är bl.a. följande. SLU har visat framförhållning, initiativförmåga och uthållighet och anpassat sig till riktlinjer och signaler från statsmakterna. Det har skett en dialog med i första hand Jordbruksdepartementet men när det gäller övergripande politiska prioriteringar även bredare. SLU har medverkat i det samspel som utvecklats mellan de olika aktörerna, både på den politiska nivån och med Skogs- coh jordbrukets forskningsråd, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen m.fl. och med näringen, t.ex. beträffande genetiskt centrum i Uppsala och sydsvensk skogsforskning.

Skogsfakulteten visar enligt utredningen den mest dynamiska utvecklingen av de tre fakulteterna. Man har engagerat sig starkt i bioenergifrågor och miljörelaterad forskning och avsevärt breddat sin kompetens och verksamhet samtidigt som inriktningen mot produktionssidan också har utvecklats. En betydande expansion av forskningen har skett, främst baserad på s.k. externa medel. Utredningen anser att breddningen och förnyelsen är riktig och angelägen men ifrågasätter om inte förändringen har blivit för kraftig inom skogsfakulteten , där 50 procent av budgeten är avsedd för nya ändamål efter en drygt tioårsperiod och där 70 procent av omslutningen är beroende av externa finansiärer. Utredningens slutsats är att utvecklingen aktualiserar en omprövning av nuvarande principer för finansiering och utförande av forskning.

När det gäller forskningen och försöksverksamheten generellt anser utredningen att SLU hävdar sig väl forskningsmässigt och ligger i linje med den internationella utvecklingen.

Utredningen konstaterar vidare att vetenskaplig verksamhet som gäller odlings- och växtförhållanden måste vara spridd med hänsyn till de varierande betingelserna i Sverige. Denna geografiska uppdelning kan dock äventyra forskningens kvalitet om den är för splittrad. Enligt utredningens mening är detta fallet med skogsfakulteten, varför utredningen föreslår att

att jägmästarutbildningen och forskningen koncentreras till Uppsala och Umeå. Garpenberg bör i fortsättningen användas för fältstudier. Enheten för skogsforskning i Alnarp bör behållas och utvecklas.

Som tidigare nämnts har den externa finansieringen av forskningen vid skogsfakulteten ökat och är för närvarande 70 procent. De nya resurserna har gått till nya projekt inom bl.a. bioenergi, försurning, miljö samt produktion. Även basresruserna har omfördelats till dessa områden. Genom omfördelningarna har de traditionellt skogliga ämnena fått basresurserna minskade med drygt 30 procent. Utredningen delar den kritik som har framförts från bl.a. skogsnäringen mot den kraftiga reduktionen av basresurserna för traditionellt skogliga ämnen som skett. Den föreslår att de forskningspolitiska principer ändras som har lett till att satsningen på miljörelaterad skogsforskning trängt undan den för skogsnäringen centrala forskningen. Utredningen ser det som utomordentligt angeläget att SLU:s ställning som sektorsuniversitet på nytt etableras som en stark kraft för skogsbrukets och skognäringens fortsatta utveckling. Det bör ske med de nya förtecken som framför allt miljöaspekterna innebär.

Professor Lennart Schotte fick i slutet av år 1990 i uppdrag av regeringen att göra en särskild studie av forskningsbehoven inom sektorn svensk träråvarubaserad industri i syfte att trygga industrins framtid på lång sikt. Resultatet av studien blev betänkandet Kunskap för konkurrenskraft (DS 1991:62) som lämnades till regeringen i september 1991. I betänkandet poängteras inledningsvis skogsindustrins stora betydelse för Sverige och att ett bibehållande av den utgör ett nationellt intresse. Schotte konstaterar att för att skogsindustrins skall kunna konkurrera med Sverige som bas behöver industrin en kunskapsförsörjning i absolut världsklass. Han konstaterar vidare att kunskaperna om hur träråvara och cellulosa skall produceras är goda medan kunskapen om hur dessa produkter skall förädlas till högkvalitativa slutprodukter är mindre god liksom kunskapen om hur produktionen skall samordnas över hela kedjan från slutkundens behov tillbaka till skogen. Den svenska kunskapsmassan är alltså skev och de växande kraven på avancerade, högförädlade produkter och marknadsanpassad (och ren) produktion gör skevheten kritisk. Detta medför att de totala forskningbehoven ökar.

Lennart Schotte anser att träindustrin behöver förbättra sin förmåga att ta emot och omsätta forskningsresultat till praktisk konkurrenskraft samtidigt som forskningsresultaten förmedlas bättre och med större resurser. Träindustrin har mycket stort behov av akademiskt utbildad kompetens. För att erhålla denna kompetens föreslås bl.a. att en träteknisk utbildning byggs ut vid Linköpings tekniska högskola. Vidare föreslås att skogsindustrins ställning vid högskolan kraftigt stärks för att motsvara branschens behov. I takt med att kompetensen byggs upp bör cirka 17 nya professurer inrättas, varav tolv i massa- och pappersinriktade ämnen och fem i trärelaterade ämnen. Detta kräver inledningsvis ett reellt tillskott av statliga medel. På längre sikt bör resurser kunna frigöras genom omfördelning inom högskolans ram. Även branschen bör bidra till finansieringen genom att bekosta adjungerade professurer. Lennart Schotte

föreslår även att skogsindustrins egna forskningsinstitut STFI och Trätek bör utvecklas med förstärkta resurser.

Enligt kommitténs uppfattning har genom de nu relaterade utredningarna forsknings- och utbildningsfrågorna på det skogliga områden fått en gedigen genomlysning och utvärdering. Utredningarna har remissbehandlats. En forskningspolitisk proposition är aviserad till våren 1993. Kommittén tar upp ämnesområdet till närmare diskussion i kapitel 13.

4.2.6 De ekonomiska medlen

Statligt ekonomiskt stöd

Bakgrund

I 1979 års skogspolitiska beslut angavs att de grundläggande krav som ställs enligt skogsvårdslagstiftningen alltid bör tillgodoses utan statligt stöd. I de fall då det är ett samhällsintresse att få till stånd en skogsvård som går utöver dessa krav som kan anses skäliga för den enskilde skogsbrukaren, exempelvis åtgärder som ger avkastning först i en förhållandevis avlägsen framtid, bör emellertid statligt ekonomiskt stöd kunna ges. Sådant stöd motiveras främst från regionalpolitiska utgångspunkter.

Genom riksdagens beslut hösten 1991 att avskaffa skogsvårdsavgiften helt från den 1 juli 1992 har den viktigaste finansieringsformen för stöden tagits bort. I anledning av detta förhållande har kommittén erhållit tilläggsdirektiv som föreskriver att om kommittén finner att verksamheter som nu finansieras med avgiften skall finnas kvar även i fortsättningen bör kommittén lämna förslag till annan finansiering.

Utvärdering

Av de skogspolitiska medlen är det statliga ekonomiska stödet det medel som mest blivit föremål för utvärderingar. Sådana har utförts av bl.a. forskare, Forskningsstiftelsen Skogsarbeten, Skogsstyrelsen och Riksrevisionsverket. I det följande redovisas de stöd som har varit föremål för särskilda utvärderingar. Dessa redovisas även i bilaga 5. Dessutom finns ekonomiskt stöd för natur- och kulturmiljövård, restaureringsbidrag i stödområdet, stöd till lövskogsplantering samt katastrofbidrag till insektsbekämpning som inte redovisas här. Exempel på ekonomiska som uhört under 1980-talet och som inte behandlas här är stöd till skogsbruksplaner, dikning och barrskogsplantering på nedlagd jordbruksmark.

Stödet till skogsodling efter avverkning av lågproducerande bestånd, det s.k. 5:3-stödet (benämningen grundas på att avverkningen regleras i 5 § första stycket 3 SVL), svarade för 30-50 procent av det totala stödet till skogsbruket under större delen av 1980-talet. Det hade stor genomslagskraft och inte mindre än en femtedel av den areal som slutavverkades under stödets "livstid" skogsodlades med stöd. Det främsta motivet bakom detta stöd var att man långsiktigt ville bygga upp skogstillgångarna

samtidigt som man ville stimulera avverkningarna främst av kortsiktiga sysselsättnings- och regionalpolitiska skäl.

Genom stödet har stora arealer 5:3-skog omförts till skog där en hög virkesproduktion kan förväntas. Synen på dessa "skräpskogar" har emellertid successivt förändrats under 1980-talet efter det att naturvårdsföreträdare uppmärksammat att vissa bestånd, framför allt lövträdsbestånd, med höga naturvärden omfattades av stödet. Till följd härav justerades stödbestämmelserna vid flera tillfällen. Kritiken från naturvårdshåll fortsatte emellertid ända fram till dess att 5:3-stödet avskaffades 1991. Man hävdade att även lågproducerande barrträdsbestånd i många fall hade höga naturvärden.

Enligt kommitténs uppfattning torde avverkningsmöjligheterna på sikt ha blivit större än om detta stöd inte funnits. Detta gäller framför allt Norrland. Man kan också konstatera att stödet troligen gav en positiv sysselsättningseffekt. Däremot är det mycket tveksamt om stödet lett till ökad avverkning totalt sett.Dessutom har det lokalt haft negativa effekter på naturvärden.

Stödet till åtgärder inom stödområdet har haft regionalpolitiska och sysselsättningspolitiska motiv. Återväxtkraven i Norrlands inland har därför relativt sett varit högt ställda främst av detta skäl. Enligt kommitténs mening var stödet under det tidiga 1980-talet troligen en nödvändig förutsättning för att skogsägarna efter slutavverkning ekonomiskt skulle klara de återväxtkrav som staten ställde i skogsvårdslagstiftningen i denna del av landet. Under större delen av decenniet var emellertid virkespriserna sådana att det ekonomiska resultatet inom skogsbruket i stödområdet var tillfredsställande även utan statligt stöd.

I detta sammanhang bör uppmärksammas den *försöksverksamhet med statsbidrag till särskilda skogsvårdsinsatser i Västerbottens och Norrbottens inland* som genomförts under treårsperioden 1988 - 1991 och som avsåg stöd till privata skogsägare. Stödet omfattade 80 miljoner kr. Syftet med försöksverksamheten var att genom att stimulera det enskilda skogsbruket till en skogsvård som i kvantitet och kvalitet går utöver skogsvårdslagens krav skulle skogsbruket intensifieras och ökat sysselsättningsunderlag skapas på både kort och lång sikt. Verksamheten har på uppdrag av Skogsstyrelsen utvärderats av Forskningsstiftelsen Skogsarbeten. Av utvärderingen framgår sammanfattningsvis att aktiviteten på de fastigheter som omfattas av insatsen (fastigheter med 38 procent av privatskogsarealen i Västerbotten, 2.200 st, och 25 procent i Norrbotten, 1.100 st) ökade för åtgärderna förstagallring, röjning och stamkvistning medan åtgärder i slutavverkingen, annan gallring, skogsodling, hjälpplantering, skyddsdikning och markavvattning sjönk. Den sänkta aktiviteten i avverkning innebar att programmets ambitioner att stimulera till ett ökat utbud av virke inte kunde infrias. En orsak till den minskade avverkningsaktiviteten kan ha varit att avverkningsbeslut har större privatekonomisk betydelse än beslut om skogsvårdsåtgärder varför de senare är lättare att genomföra med yttre påverkan. Aktivitetsökningen i på programfastigheterna kan för samtliga åtgärder beräknas till 15 procent i Västerbotten och till 85 procent i Norrbotten. Detta ger en total ökning med 42 procent.

På referensfastigheterna sjönk däremot aktiviteten. Sysselsättningen ökade på så sätt att dagsverksmängden på programfastigheterna ökade med 12 respektive 86 procent. Totalt sjönk aktivitetsnivån i Västerbotten under den aktuella tiden med 28 procent medan den ökade med 6 procent i Norrbotten. Utan stimulansåtgärder hade aktivitetsnivån i skogsbruket däremot blivit betydligt lägre. Slutsatserna i utvärderingen är att merinvesteringar vid beståndsanläggning är mycket tveksamma. Lönsamhet förutsätter ökat avverkningsuttag likaså vid gallring och röjning. Kommittén delar de framförda slutsatserna.

Bakom *stödet till skogsbilvägar* ligger flera motiv. Man har ansett att stödet stimulerar till avverkning och skogsvård och därmed ger sysselsättnings- och regionalpolitiska effekter, att man genom stödet nått betydande positiva samverkanseffekter och att vägstödet gett bättre förutsättningar att tillgodose såväl den vetenskapliga som den sociala naturvården (kollektiva nyttigheter) jämfört med en situation där varje markägare gör sin egen väg.

Kritik har dock riktats mot att stöd betalas ut trots att det varit företagsekonomiskt lönsamt att bygga vägar även utan stöd. Kritik har också riktats mot stödet till skogsbilvägar från naturvårdshåll. Skälet till den kritiken har främst varit att stödet stimulerar till ökad aktivitet i tidigare väglöst land samt att skogslandskapet fragmenteras genom ett alltför omfattande skogsbilvägsystem. Önskemål har framförts om att byggande av skogsbilvägar därför skulle underkastas tillståndskrav.

Kommittén anser att stödet till skogbilvägarna har gett positiva effekter genom att staten kunnat stimulera till samverkan mellan olika markägare så att ingeppen i naturen därigenom blir mindre. I det sammanhanget har planer för utbyggnaden av skogsbilvägar haft stor betydelse. Man kan heller inte bortse från att ett väl utbyggt skogsbilvägsystem gjort stora naturområden mer tillgängliga för friluftslivet även om det därigenom kan ha varit till skada för vissa särskilt skyddsvärda naturvårdsobjekt.

Det råder i stort sett enighet mellan forskare och myndigheter om att de stöd som utgick för *gallring* i slutet av 1970-talet resp. *avverkning av klenvirke* i början av 1980-talet inte fick den önskade effekten att öka virkesleveranserna till skogsindustrin. De ledde snarare till att det totala virkesutbudet minskade. Orsaken härtill var att skogsbruket hade en given avverkningskapacitet i form av arbetskraft och maskiner. När stöden blev tillgängliga styrdes avverkningarna över från slutavverkningar till de mer arbetsdryga gallringarna. Stöden ledde dock till att man avverkade mer klenvirke än tidigare. Kommittén delar dessa uppfattningar.

Stödet till ädellövskogsbruk omfattar skogsvård i ädellövskog och omfattar fullständiga och kompletterande återväxtåtgärder, röjning och skogsbruksplan och är en integrerad del av skyddet av ädellövskogen enligt ädellövskoglagen. Stödet omfattar också åtgärder för den ädellövskog som planteras inom ramen för jordbrukets omställning. Både denna plantering och andra skogsvårdsåtgärder i ädellövskog är förenade med svårigheter. Ett av de stora problemen är viltskadorna. Det är förenat med mycket stora kostnader att plantera ädellövskog med stängsel eller andra former av viltskydd. Bidrag till sådana åtgärder har därför ansetts nödvändiga.

Enligt kommitténs uppfattning har stödet till ädellövskogsbruk utgjort ett nödvändigt medel för att upprätthålla statens ambitioner med en särskild ädellövskogslag med dess krav på återväxt av ädellövskog. Stödet har också varit nödvändigt för att upprätthålla ett ädellövskogsbruk överhuvudtaget.

Avslutande kommentarer

Som framgått delar kommittén den av flera forskare framförda uppfattningen att flera stöd haft oönskade bieffekter eller varit ineffektiva och vi anser att besluten att av dessa skäl minska eller ta bort dessa är riktiga. Detta skall dock inte tolkas så att kommittén anser att riktigt utformade bidrag och stödåtgärder är ointressanta som hjälpmedel för att uppnå skogspolitiska mål. Sådana ekonomiska medel kan vara både effektiva och lämpliga. Vi återkommer till frågan om behovet av statliga stödi vår förslag om framtida skogspolitiska medel.

Skatter och avgifter

I 1979 års skogspolitiska beslut angavs att skogsbruket genom skogsvårdsavgiften borde medverka till finansieringen av det statliga ekonomiska stödet till skogsbruket. Någon formell avräkning av utgifter för skogligt stöd mot inkomsterna gjordes inte men i beslutet angavs att den huvudsakligen borde användas för ändamål som är till nytta för skogsbruket som sådant eller på sådant sätt att alla skogsbrukare kan få del av den. I beslutet hänsyftades då främst till områden som forsknings- och utvecklingsarbete, information, utredningsarbete, översiktliga skogsinventeringar, bidrag som är tillgängliga för alla skogsägare m.m. Under senare år har avgiften även använts till att finansiera olika naturvårdsåtgärder inom skogsbruket.

I direktiven anges att kommittén vid sidan av skogsvårdsavgiften inte har anledning att gå in på de skatteregler som gäller för skogsbruket. Eventuella förslag till förändringar i avgiften skulle göras med utgångspunkt i de regler och värden som kommer att gälla efter 1992 års fastighetstaxering av lantbruksenheter. I de tilläggsdirektiv vi erhållit (se bilaga 1) med anledning av bl.a. riksdagens beslut att slopa skogsvårdsavgiften anges att avgiften finansierat bidrag till skogsvård, naturvårdsåtgärder, skogsvägbyggande, trygghetsförsäkring och forskning samt vissa verksamheter som skogsvårdsorganisationen bedriver.

Riksdagen beslutade hösten 1991 att avskaffa skogsvårdsavgiften. Beslutet innebär att avgiften slopades till hälften från den första januari 1992 och till hälften från den första juli samma år. Åtgärder som finansieras med skogsvårdsavgiften avvecklas enligt förslaget med början 1992/93 och samtliga åtaganden avvecklas den 1 juli 1994. Vissa naturvårdande insatser som hittills har finansierats inom denna ram kan komma att inrymmas under andra anslag. I propositionen (prop 1991/92 :60) angav departementschefen att han delade den kritik som framförts av skogsägarna mot avgiften, att den medförde omotiverat hög skattebeslast-

ning och att den hade starkt negativa effekter för ett långsiktigt och rationellt skogsbruk. Han tillade att skogsägarna är de som bäst kan avgöra vilka investeringar som behövs.

Mot denna bakgrund är det enligt kommitténs uppfattning inte meningsfullt att i detta sammanhang diskutera avgiftens betydelse för den gällande skogspolitikens utformning. Kommittén kan dock inte undvika att notera att skogsvårdsavgiften, vars inkomster i stor utsträckning används till nämnda åtgärder, självfallet haft inflytande på hur målen för skogspolitiken uppfyllts. I samband med diskussionen om den framtida skogspolitikens mål och medel samt finansiering av framtida statliga skogspolitiska insatser kommer kommittén med nödvändighet att återkomma till frågan.

4.3 Sekundära skogspolitiska medel

4.3.1 Inledning

De sekundära medel som kommenteras i det följande utgörs av annan lagstiftning än skogsvårds- och ädellövskogslagstiftningen som berör skogsbruket. Vid utvärderingen bedöms främst om de skilda lagarna har verkat i överensstämmelse med de skogspolitiska målen. När det gäller naturvårdslagen bör dock särskilt noteras att denna i flera avseende direkt påverkar skogsbruket och således i dessa delar kan betraktas som ett primärt skogspolitiskt medel.

4.3.2 Naturvårdslagen

Naturvårdslagens regler som ger det grundläggande skyddet för naturen omfattar all mark, även skogsmark. I 1979 års skogspolitiska beslut angavs att naturvårdshänsyn i skogsbruket i första hand skulle tillgodoses genom skogsvårdslagens hänsynsregler. Dessa skulle betraktas som minimikrav som skogsbruket under alla omständigheter måste uppfylla och som normalt kan förenas med ett rationellt skogsbruk. Naturvårdslagen fick, enligt propositionen, följaktligen främst betydelse i de fall då skyddsintresset kräver andra eller strängare föreskrifter. För vissa inslag i skogsbruket, exempelvis hyggesplöjning och våtmarksdikning, var naturvårdslagens föreskrifter om samråd också tillämpliga. Under 1980-talet har dessa bestämmelser skärpts bl.a. genom tillkomsten av tillståndsplikt för dikning (markavvattning).

I bilaga 6 redovisas de av riksdagen våren 1991 beslutade ändringarna i natuvårdslagen. De grundar sig i huvudsak på utvärderingar som gjorts under slutet av 1980-talet. Lagändringarna omfattar bl.a. ett nytt skydd för biotoper, en förstärkning av samrådsförfarandet i 20 § samt ett ökat skydd för våtmarker genom skärpta regler om dikning. I propositionen poängterades också som ett led i det ökade sektorsansvaret dels att övervägande skäl talade för att de skogsvårdande myndigheterna får uppgiften att när

så behövs fatta beslut i de enskilda fallen om biotopskyddets omfattning i fråga om skogsmark, dels att kommittén även skulle utreda att en markägarens kontaktbehov i fråga om skötseln av skogen skall kunna tillgodoses av en myndighet.

De slutsatser som låg till grund för denna lagstiftning äger, enligt kommitténs uppfattning, fortfarande giltighet. Till frågan om sambandet mellan naturvårds- och skogsvårdslagstiftningen samt sektorsansvaret återkommer kommittén i avsnitten om framtida skogspolitiska mål och medel. I detta sammanhang bör nämnas att till kommittén har överlämnats ett betänkande angående naturvårdshänsyn och de areella näringarna (Ds 1991:87) från en interdepartemental arbetsgrupp. I betänkandet redovisas ingående de nuvarande bestämmelserna om sektorsansvaret samt reglerna om ekonomisk ersättning för olika ingrepp som är avsevärt försvårande för pågående markanvändning. Betänkandets förslag kommenterar vi i avsnittet om de framtida skogspolitiska medlen.

4.3.3 Jordförvärvslagen

I bilaga 6 redovisas också jordförvärvslagstiftningens framväxt. Där beskrivs bl.a. riksdagens beslut våren 1991 om en omfattande avreglering (prop. 1990/91:155).

I propositionen erinrade regeringen om att om det behövs ytterligare instrument för att förbättra omarronderingen inom skogsbruket utöver jordfonden och fastighetsbildningslagen bör andra och mer effektiva medel skapas. Regeringen hänvisade i denna del till kommitténs uppdrag att göra en bedömning av vilka medel som behövs i skogspolitiken för att garantera att skogsmarken utnyttjas på ett rationellt sätt. Dessutom erinrade regeringen om att kommittén även har anledning att följa och överväga frågor rörande de eventuella problem som kan uppkomma för den svenska skogsindustrin. Detta gäller särskilt frågan om eventuell minskad avverkning vid framtida ökat utländskt ägande av skogsmark.

Enligt kommitténs uppfattning torde det dröja några år innan det är meningsfullt att göra en utvärdering av de nu genomförda avregleringens effekter på skogsbruket och skogsindustrins virkesförsörjning. Vad gäller de nyss nämnda frågorna bör påpekas att riksdagen ännu inte tagit ställning till ändringar i utländska företags och enskildas rätt att förvärva svensk skogsmark. Effekterna av ett sådant beslut är för närvarande svåra att överskåda. Frågor kring detta tas upp avsnittet om skogspolitikens framtida mål och medel.

4.3.4 Träfiberlagen

I 1979 års skogspolitiska beslut hänvisades angående avreglering av skogsindustrins råvaruförbrukning dels till 136 a § i dåvarande byggnadslagen, dels till en planerad översyn av skogsindustripolitiken och dels till en då pågående översyn av byggnadslagstiftningen. Byggnadslagens reglering ersattes år 1987 av en inskränkt reglering enligt träfiberlagen.

I regeringens proposition (prop. 1990/91:183) med anledning av förslaget (SOU 1991:22) till ändringar i träfiberlagen, se bilaga 6, frångick regeringen utredarens förslag om upphävande av lagen och föreslog istället en ytterligare inskränkning av lagen. Istället för att motverka råvarubrist i skogsindustrin som helhet skulle lagens syfte enligt propositionen vara att säkra träskiveindustrins försörjning med spån. I fortsättningen skulle regeringens tillstånd behövas för att använda mer än 10 000 kubikmeter spån om året som bränsle eller som råvara för bränsle. Riksdagen beslutade dock i november 1991 att träfiberlagen skall upphöra att gälla fr.o.m den 1 juli 1993. Fram till dess krävs regeringens tillstånd för att använda mer än 10.000 kubikmeter spån (definierat som såg- och kutterspån).

Enligt kommitténs uppfattning skapade lagen obalans på virkesmarknaden. Denna obalans har även skapat problem för sågverksnäringen och därmed indirekt för skogsbruket och därigenom motverkat de skogspolitiska målen. Att lagen därför avskaffas om än med någon fördröjning ser kommitten som lämpligt.

4.3.5 Naturresurslagen och plan- och bygglagen

I 1979 års skogspolitiska beslut betonades att förändringar av markanvändningen måste föregås av översiktlig planering på lokal och regional nivå där man försöker nå lösningar som innebär att skogsmarken inte tas i anspråk för andra ändamål, om likvärdiga och från skogsbrukssynpunkt lämpligare lösningar kan åstadkommas. Vidare bör i första hand sådan mark väljas som från skogsproduktionssynpunkt bäst kan undvaras i det aktuella området.

I bilaga 6 redovisas naturresurslagens samt plan- och bygglagens tillkomst och innehåll. Som där anges betonades i förarbetena till lagstiftningen skogsnäringens nationella betydelse och vikten av att all skogsmark som har betydelse för näringen också skyddas genom naturresurslagen. Naturresurslagen verkar främst genom de lagar som har knutits till den. Genom lagstiftningen har skogsnäringens betydelse för vårt land lyfts fram. Någon självständig utvärdering av lagen och dess påverkan på skogsbruket har inte gjorts. Lagen har dessutom endast varit i kraft i knappt fyra år. Enligt kommitténs uppfattning tyder allt på att naturresurslagen verkat i överensstämmelse med de skogspolitiska målen.

Som också redovisas i bilaga 6 är planer ett viktigt instrument för att genomföra naturresurslagens intentioner. Enligt plan- och bygglagen är upprättande av planer främst en kommunal angelägenhet. I översiktsplanerna som omfattar hela kommuner har dessa möjlighet att redovisa de allmänna intressen som bör beaktas vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Detta har betydelse för skogsbruket. En utvärdering av den kommunala översiktsplaneringen har påbörjats genom Boverkets försorg i samråd med bl.a. Skogsstyrelsen.

Enligt denna utvärdering kan för skogsbrukets del noteras att kommunerna i allmänhet tagit föga intryck av det planeringsunderlag som Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna har presenterat även då

materialet har varit utförligt och preciserat. Enligt Skogsstyrelsens uppfattning redovisas skogsbruket genomgående kortfattat och ostrukturerat i planerna. Sämst synes beskrivningarna av skogsbruket som näring vara och skogsbruket nämns mer som en miljöstörande verksamhet än som en tillgång för kommunen. Bilden är dock inte enhetlig. Boverkets slutsats är att underlaget för översiktsplaneringen från skogsmyndigheterna måste anpassas bättre till kommunernas arbetssätt och följas upp med personliga besök och exkursioner.

Enligt kommitténs uppfattning kan man av den gjorda utvärderingen dra slutsatsen att den kommunala planeringen rörande skogsbruket ännu inte når upp till lagens krav. Samtidigt bör man i detta sammanhang notera att konflikter mellan skogsbruket och kommunala intressen angående förändringar av markanvändning inte har varit av någon större omfattning. Plan- och bygglagstiftningen synes inte ha motverkat de skogspolitiska målen.

4.3.6 Konkurrenslagen

Konkurrensförhållandena inom skogsnäringen berördes inte närmare i 1979 års skogspolitiska beslut.

Konkurrenskommittén (C 1989:03) har bl.a. till uppgift att undersöka om den konkurrenslagstiftningen (SFS 1982:729) är tillräckligt effektiv. I detta arbete har konkurrenskommittén gett i uppdrag åt SPK att kartlägga konkurrensförhållandena i 61 branscher. De för vårt arbete särskilt intressanta branscherna är massa- och pappersindustrin, förpackningsindustrin och byggsektorn samt sågverksindustrin. Den sistnämnda branschen har inte omfattats av SPK:s studie. Inte heller omfattar studien rundvirkes- eller flismarknaden.

SPK:s kartläggning (SOU 1991:28) har presenterats för skogspolitiska kommittén. Konkurrenskommittén avlämnade i juli 1991 sitt huvudbetänkande (SOU 1991:59) Konkurrens för ökad välfärd.

I betänkandet (s. 143) sammanfattar konkurrenskommittén sin uppfattning om konkurrensen inom de olika branscherna på följande sätt.

> Massa- och pappersindustrin
> "Starka krafter i balans" skulle kunna vara en passande samlingsrubrik för konkurrenssituationen vad gäller såväl pappersmassa som tidnings- och journalpapper. Dock med viss tvekan: samverkan mellan köparna, möjligheterna till import, samt frånvaron av (juridiskt belagda) konkurrensbegränsande avtal med saklig verkan får kanske inte tillräcklig effekt för att helt balansera de starka svenska producenterna. De senare gynnas ju av en mängd omständigheter, framför allt av de naturliga etableringsbarriärerna.
>
> Förpackningsindustrin
> Inom en del av kartongindustrin finns konkurrensbegränsningar genom förekomsten av inköpsbindningar. Inom andra delar av förpackningsindustrin verkar problemen vara mindre. Wellpappindustrin domineras visserligen av några få stora företag som konkurrerar med andra medel än priser. Ändå har ett nytt företag lyckats etablera sig i Sverige under 1980-talet, vilket visar att etableringshindren inte var oöverstigliga. Inom såväl plast- som träförpackningsindustrin, som bägge domineras

av mindre företag och där de naturliga etableringshindren är små, förefaller konkurrenssituationen tillfredsställande.

Byggsektorn
Byggsektorn präglas av starka naturliga etableringshinder. Stordriftsfördelar och höga transportkostnader för många byggmaterial begränsar konkurrensen, likaså den starka lokala förankringen hos byggentreprenörer och byggkonsulter. Importkonkurrensen vad gäller byggmaterial är - med vissa undantag - begränsad.

Företagsstrukturen är starkt koncentrerad inom de flesta byggmaterialbranscher. Koncentrationen har också ökat ytterligare under 1980-talet. Vertikal integration förekommer, bl.a. via bindningar till återförsäljare. Härtill kommer horisontell prissamverkan i form av gemensamma prislistor.

De offentliga regleringarna och subventionerna inom byggsektorn har också påverkat konkurrensförhållandena.

Konkurrenskommittén drar slutsatsen av sin genomgång av konkurrensförhållandena i det svenska näringslivet att konkurrenspolitiken behöver förstärkas. Bland de åtgärder den kommittén föreslår ingår en ny skärpt konkurrenslag som skall innehålla förbud mot prissamverkan och marknadsdelning samt inköpskarteller. Dessutom föreslås att det nuvarande förbudet mot anbudskarteller och bruttopris överförs till den nya lagen.

Vi har ingen anledning ifrågasätta konkurrenskommitténs bedömningar och slutsatser. Konkurrensförhållanden inom skogsnäringen och då främst massa- och pappersindustrin är, som konkurrenskommittén påpekat, påverkade av stordriftsfördelarna och kraven på omfattande kapital vid etablering.

Vår egen bedömning är att massaveds- och flismarknaden kännetecknas av att det finns få men starka köpare. Med andra ord föreligger där en oligopolsituation på köparsidan. Den gällande konkurrenslagstiftningen synes inte ha påverkat detta förhållande. Enligt vår uppfattning är den nuvarande lagstiftningen inte tillräcklig för att hindra för marknaden olämpliga företagskoncentrationer. Vi beklarar bl.a. av den anledningen att rundvirkes- och flismarknaden inte omfattades av kartläggningen.

4.4 De skogspolitiska medlens effekter

Småskogsbruket

Den skogspolitik som har gällt under 1980-talet och som har en lång tradition i Sverige bygger på principen om ett långsiktigt uthålligt skogsbruk. Detta är även den vanligast förekommande skogsbruksstrategin bland skogsägarna. Synen på skogen som en resurs som skall användas samtidigt som den vårdas för kommande generationer är vanligt förekommande bland skogsägarna och en följd av ett överordnat mål om att bevara och utveckla fastigheten.

Att bedriva ett kvalitets- och naturvårdsinriktat skogsbruk ställer många gånger större krav på skogsägarnas ekonomi. Det är troligt att dessa

strategier blir vanligare när antalet skogsägare som inte är ekonomiskt beroende av skogsbrukets driftsresultat successivt ökar i framtiden.

Det kan finnas en motsättning mellan skogspolitikens mål och valet av ett extensivt bedrivet skogsbruk. I början av 1980-talet ledde låg avverkningsintensitet, framför allt hos skogsägare som inte bedriver jordbruk, till att skogsindustrin uppgavs få problem med sin virkesförsörjning. Uppskattningar gav vid handen att de årliga avverkningarna kunde öka med ca 10 miljoner m^3sk, om principen med ett långsiktigt uthålligt skogsbruk tillämpades av alla privata skogsägare samtidigt som den genomsnittliga årliga nettoimporten av virkesråvara uppgick till några miljoner kubikmeter.

Om skogsbruket långvarigt bedrivs extensivt blir konsekvensen ett framtida överskott på avverkningsmogen skog, något som påverkar det framtida skogstillståndet och avverkningsmöjligheterna. Ett tillfälligt och medvetet bedrivet extensivt skogsbruk, t.ex. inför ett förestående generationsskifte eller som en sparform inför framtida ekonomiska behov, torde knappast stå i motsatsställning till det övergripande skogspolitiska målet. Allvarligare är då om skogsägaren genom passivitet eller en oklar beslutssituation hamnar i en permanent extensiv skötsel av sin fastighet.

Mellan en skogsägares val av ett intensivt utnyttjande av skogen och statens önskan om ett långsiktigt uthålligt skogsbruk råder det i regel en påtaglig målkonflikt. Omfattande avverkningar innebär att en skogsägare realiserar vad tidigare generationer byggt upp samtidigt som skogsbrukandet för flera framtida generationer påverkas. Det kan dock finnas skäl att utföra temporära och tillfälligt stora uttag, t.ex. som en följd av tidigare otillräckliga avverkningar, skogsskador, stora tillfälliga utgifter på fastigheten och tillfälliga otillräckliga inkomster.

Efter skatteomläggningen finns det stora möjligheter att betala skatt på endast 30% av skogsnettot om skogsägaren tillämpar principen om ett långtsiktigt uthålligt skogsbrukande, fastigheten är av normalstorlek och skogsägandet utmärks av en rörelsebaserad ekonomi. För många skogsägaren med en tjänstebaserad ekonomi är det dock svårt att undvika att hälften av det redovisade skogsnettot beskattas, oavsett vilken intensitet skogsbrukandet har. I bilaga 14 analyseras skatteeffekterna på det privata, enskilda skogsbrukets ekonomi närmare.

För en växande majoritet av de privata, enskilda skogsägarna är hushållsekonomin tjänstebaserad. Det ekonomiska intresset för fastigheten ligger därför i många fall inte primärt i driftsinkomsternas utveckling utan i hur kapitalvärdet utvecklar sig. Detta kan innebära att dessa skogsägare är såväl mindre som mer känsliga för variationer i rundvirkespriset, Mindre därför att skogsbrukets ekonomiska resultat inte har så stor ekonomisk betydelse för hushållets ekonomi, mer därför att hushållets ekonomiska situation tillåter skogsägaren att avvakta det prismässigt lämpligaste tillfället att avverka. På motsvarande sätt kan man förmoda att skogspolitikens ekonomiska medel i regel är av liten ekonomisk betydelse för denna grupp av skogsägare. För heltidslantbrukaren på en liten gård kan dock den ekonomiska realiteten vara helt annorlunda. Denne klarar sin ekonomi på sin skicklighet att minimera alla former av utgifter.

Den förändring av ägarstrukturen som har skett under de senaste fyra decennierna och som kommer att fortsätta innebär att en ökande andel av skogsägarna inte har vuxit upp på landsbygden eller på fastigheten och därigenom inte har fått ta del av tidigare generationers nedärvda erfarenheter om hur skogsbruk bedrivs. Intresset för fastigheten och skogen brukar dock vara mycket stort. Utbildning, rådgivning och konkreta förslag till åtgärder är därför framgångsrika skogspolitiska medel. Ett problem är dock att många skogsägare som inte bedriver jordbruk, och då framför allt utbor, kan vara svåra att nå genom traditionell utbildning eller traditionella rådgivningskanaler.

En annan följd av ägarstrukturens förändring som är av skogspolitisk betydelse är att det för många skogsägare har blivit en skillnad mellan beslut och verkställighet. Antalet vid avverkningar självverksamma skogsägare minskar. Detta innebär bl.a. att om staten av skogspolitiska orsaker vill påverka t.ex. avverkningsvolymerna är skogsägarna rätt målgrupp. Om staten däremot vill påverka utförandet av avverkningarna är förutom skogsägarna en viktig målgrupp de inhyrda maskinförarna.

Skogsägarnas mottaglighet för de skogspolitiska medlen är olika under hans ägartid. Särskilt i slutet av hans ägarperiod kan hans bedömningar komma i konflikt med delar av skogspolitiken. Bidragande är att det är mycket förmånligare ur skattesynpunkt att överlåta kapital till nästa generation i form av växande skog än att sälja fastigheten eller avverka skogen och sätta in pengarna på bank. Å andra sidan tenderar avverkningarna att vara högre än genomsnittet för de nytillträdande ägarna eftersom de så snabbt som möjligt vill utnyttja skogsavdraget och då utgifterna i regel som följd av nyinvesteringar och amorteringar kan vara betydande till att börja med. Genom att fastighetsöverlåtelserna dessutom fördelas över tiden för hela skogsägarkollektivet bör de olika ägarfaserna inte vara ett stort skogspolitiskt problem.

Det är skogsägaren som fattar besluten om och har ansvaret för nyttjandet av sin skogsmark och sitt skogsbruk. Framgången för skogspolitiken avgörs således av i vilken utsträckning skogsägarens vardagliga beslutsfattande om föryngring, röjning, gallring och slutavverkning sker i överensstämmelse med skogspolitikens intentioner. Skogsägaren fattar sina beslut inom den ram som bestäms av aktuell beslutssituation, gällande mål och vald skogsbruksstrategi samt under påverkan av omvärlden.

Skogsägarens vardagliga beslutsfattande är helt naturligt mycket konkret. Det föranleds oftast av att en åtgärd måste vidtas p.g.a. skogstillståndet eller av ekonomiska skäl. I regel är således orsaken till beslutet att söka på fastigheten.

Skogspolitikens direkta inverkan i det konkreta beslutstillfället är vanligen och med några undantag begränsad. Skogsvårdslagen anger minimala och maximala avverkningsvolymer. Lagen föreskriver vidare att röjningar och gallringar skall ske. Föryngringsåtgärder måste vidtas tre år efter det att en slutavverkning har skett.

En del ekonomiska stöd har däremot säkerligen haft både en direkt och en indirekt beslutspåverkan. Om det finns möjligheter att få statligt stöd

utan att egentligen anstränga sig är det naturligt att utnyttja denna möjlighet.

Skogsägarna är medvetna om skatternas inverkan på sin ekonomi. Vilken betydelse skatterna har på beslutsfattandet beror på den hushållsekonomiska situationen och skogsintäktens eller kostnadernas omfattning.

Utbildning och rådgivning är säkerligen av stor betydelse, inte minst för skogsägare med begränsat skogligt kunnande eller begränsade skogliga erfarenheter. Den direkta effekten är dock svår att mäta.

Skogsbruksplanen ger skogsägaren information om skogstillståndet och påverkar beslutsfattandet, inte minst för den skogsägare som har bristfällig kunskap om sin fastighet eller saknar möjlighet att bilda sig en egen uppfattning. Även den skogsägare som har kunskaper om sin skog påverkas och modifierar i många fall sina beslut.

En utförligare redogörelse av skogspolitikens inverkan på de privata, enskilda skogsägarnas beslutsfattande finns i bilaga 13.

Storskogsbruket

Skillnaderna mellan storskogsbruket och småskogsbruket är i vissa avseende påtagliga. Detta gäller bl.a. vad beslutsfattande och tidsperspektiv beträffar. Storskogsbruket bedrivs oftast i aktiebolagsform vilket bl.a. innebär att generationsproblemet i regel bortfaller. Den enskilde skogsägaren vet att i regel tar en ny generation vid efter ca 20 år. Detta medför arvs- eller gåvoskatter. I storskogsbruket är det en eller flera tjänstemän som fattar besluten om skogen. Kanske sitter tjänstemannen på sin tjänst i fem år innan han får andra uppgifter. Besluten skall stämma in i företagets skogspolicy och stämma överens med andra beslut som fattats.

Centralt för storskogsbruket är vinstmålet. Viktigt är vidare, åtminstone i bolagsskogsbruket, industrins kort- och långsiktiga virkesförsörsörjning. För storskogsbruket är därför skogspolitikens princip om det långsiktigt uthålliga skogsbruket naturlig. De ekonomiska principerna är dock av större betydelse än i skogspolitiken. Detta kan bl.a. innebära en önskan om kortare omloppstider och i vissa fall lägre intensitet i skogsvården än vad de skogspolitiska ambtionerna eftersträvar.

De enskilda skogsägarna utmärks bl.a. för sin önskan att behålla och utveckla fastigheten. Storskogsbruket kan sägas utmärkas av en brukstradition som bl.a. innebär att man upplever sig ha ett regionalt ansvar. Det finns även ett ansvar för att bevara och utveckla naturresursen skog.

Storskogsbruket är rationellt organsiserat. Det finns styrsystem för att uppnåd de uppsatta målen. Utbildning och rådgivning används för att öka personalens kompetens och kunnande. Beslutsfattandet blir enhetligare än i småskogsbruket.

5 Internationella jämförelser

Våra slutsatser

Kommittén gör i detta kapitel en jämförelse mellan Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, USA, Kanada och Sverige vad avser skogspolitikens miljöhänsyn, lagstiftning och ekonomiska styrmedel.

Samtliga de länder som har studerats kan sägas beakta *miljöhänsyn* i sitt skogsbruk. Kraven på miljöhänsyn växer sig samtidigt allt starkare. Formaliseringen av miljömålen eller miljöhänsynen har kommit mer eller mindre långt. USA införde redan 1973 en lag om skydd för arternas mångfald. Denna lag ger ett starkt skydd på federal mark. Skyddet är betydligt svagare på privatägd mark. I Danmark och Tyskland är kraven på miljöhänsyn av yngre datum. I Kanada och då kanske främst i British Columbia växer kraven på ökat hänsynstagande snabbt.

Lagstiftningen är ett viktigt skogspolitiskt medel i de studerade länderna. Detaljeringsnivån varierar dock påtagligt. En förklaring till detta är olika typer av statsbildning. Den svenska skogsvårdslagstiftningen ger intryck av att vara den mest detaljerade. Detta gäller även vid en jämförelse med Finland. Länder som Frankrike och Kanada ger en i det närmaste total frihet åt sina skogsägare. Tyskland är det land som, trots att det rör sig om relativt självständiga förbundsstater, har en ramlagstiftning som i vissa avseenden påminner om den svenska.

De statliga bidragen till skogsbruket är i flertalet av de studerande länderna omfattande. Detta gäller i synnerhet för Finland, Frankrike, Tyskland och USA. Sverige utgör genom sina låga statsbidrag ett undantag samtidigt som den svenska utvecklingen mot allt mindre statligt ekonomiskt stöd till viss del också är ett undantag. Den ekonomiska krisen i Finland kan dock komma att innebära att statsstödet kommer att minska även där. För Tyskland del kan det mycket generösa stödet delvis förklaras med den hittills goda tyska ekonomin och skogens stora känslomässiga betydelse för landet. Tecken tyder dock på att stödet kommer att minska. I Kanada är också det ekonomiska stödet till skogsbruket litet. I det sammanhanget är det dock värt att notera att virkesförbrukarna betalar ett relativt lågt rotnetto för sitt utnyttjande av den provinsägda eller federalt ägda marken.

5.1 Inledning

Enligt direktiven skall kommittén redovisa skogspolitiken i några andra länder för att ge den svenska politikens olika delar ett internationellt perspektiv. I detta kapitel gör vi en jämförelse mellan Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, USA, Kanada och Sverige vad avser skogspolitikens miljöhänsyn, lagstiftning och ekonomiska styrmedel. I bilaga 2b redovisar kommittén mer utförligt skogliga förhållanden och skogspolitiken i de olika länderna samt inom den europeiska gemenskapen (EG).

5.2 Skogspolitiska förutsättningar

Vid en jämförelse av skogspolitikens inriktning i de studerade länderna är det viktigt att komma ihåg att det är det i olika avseenden stora skillnader mellan dessa. Genom *statsbildningen* är det svårt att tala om en skogspolitik för länder som Kanada, Tyskland och USA. Stort, ibland avgörande, inflytande på skogspolitikens utformning har de enskilda provinserna, förbundsländerna eller staterna. Skogspolitik i svensk mening finns knappast i Kanada och USA. Utgångspunkten i dessa länder är att markägaren ansvarsfullt förfogar över sin mark. Med den "amerikanska skogspolitiken" avses många gånger i den svenska debatten de regler och riktlinjer som gäller för den federala skogen. Det statliga ägandet som sådant betraktas dock som ett viktigt och nödvändigt inslag i skogspolitiken.

Delstaterna i USA har rätt att utforma en generell skogspolitik för alla ägare i sin delstat och i varierande utsträckning har man också gjort det. Politiken på delstatlig och kommunal skog är dock mycket lik den federala och i hög grad underställd befolkningens rekreationsbehov. Men även aspekter på vatten, flora och fauna spelar stor roll i detta sammanhang.

För Kanada gäller att de tio provinserna och två territorierna är mer självständiga än delstatsregeringarna i USA. Provinsmyndigheterna har ansvaret för skogsskötsel, avverkning och kontroll på provinsens och på federalt ägd skog. Skogspolitik i Kanada är framför allt en fråga om reglering av avverkningarna på offentligt ägd skog eftersom mer än 90 % ägs av det offentliga. Stor vikt läggs vid beräkningen av en möjlig uthållig avverkningsvolym.

Skogsbruket är i politiskt hänseende decentraliserat i Tyskland och på förbundsnivå avgörs endast vissa övergripande frågor.

En annan faktor av stor betydelse är *skogsnäringens dominans och betydelse* för ekonomin. För ett land som Finland är skogsnäringen av avgörande betydelse för hela samhällsekonomin. Detta innebär att den finska skogspolitiken är intimt förknippad med finsk ekonomisk politik överhuvudtaget och därför inte enbart kan ses som en sektorspolitik. I Frankrike används skogen på ett påtagligt och uttalat sätt i regionalpolitiskt syfte.

En annan olikhet mellan länderna är huruvida skogsnäringen är *exportinriktad* eller inte. I länder som Finland, Kanada och Sverige lämnar skogsnäringen ett stort positivt tillskott till handelsbalansen. I länder som Danmark, Frankrike och USA gäller motsatsen. Detta är oftast en anledning till en statlig önskan om att den inhemska skogsindustrin skall expandera.

En annan olikhet är *befolkningskoncentrationen*. Tyskland har över 200 innevånare per km² mot 21 i Sverige. I Tyskland är detta en viktig förklaring till den stora vikt som i vissa av förbundsländerna läggs vid rekrationsaspekterna. Ett viktigt mål för dessa förbundsländers skogspolitik är således att försöka åstadkomma en skog lämplig för fritidssysselsättning. Det tillgodoses bl.a. genom det täta skogsvägnätet - över 50 m väg per ha i Tyskland mot 13 m i Sverige. Det offentligt ägda skogsbruket bygger bl.a. rastplatser, sätter upp skyltar och ger ut kartor.

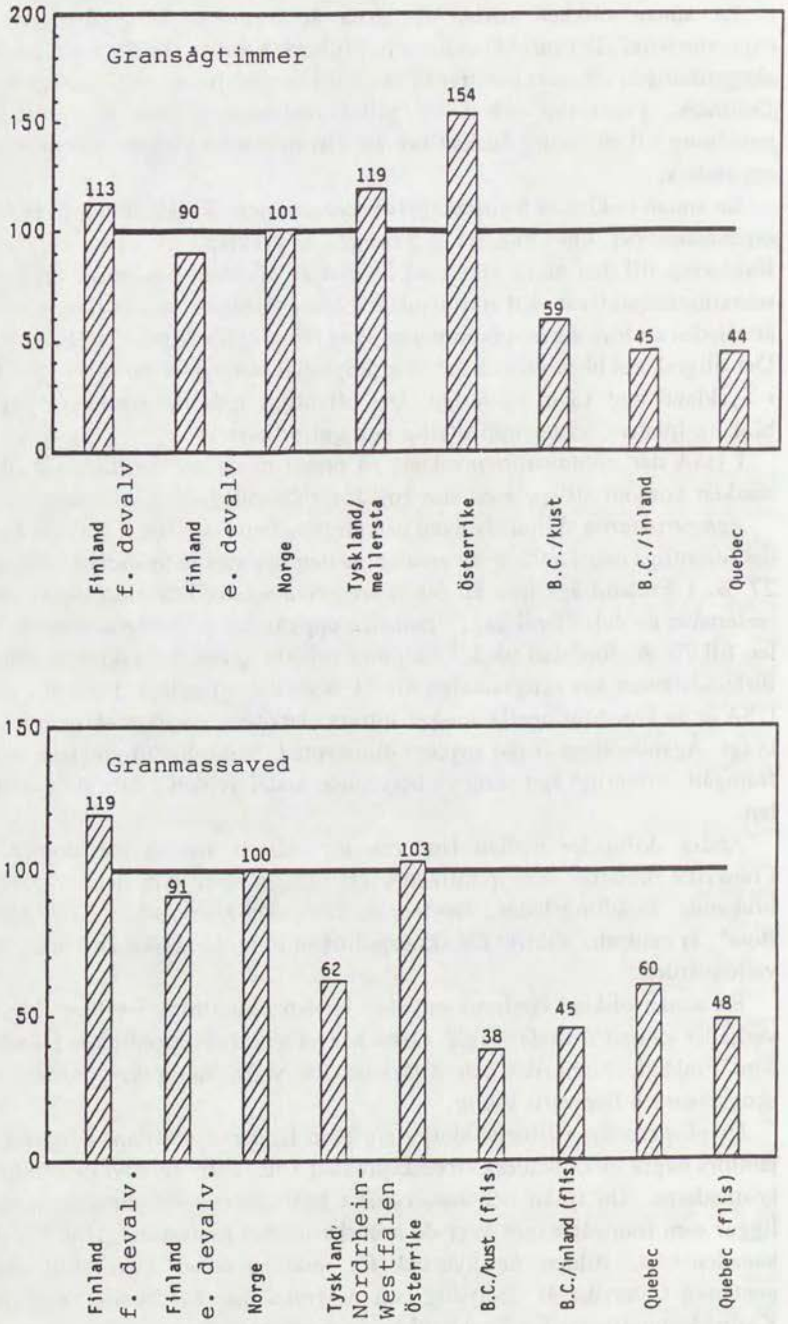
I USA där *allmansrätten* saknas på privat mark har den federalt ägda marken kommit att spela en stor roll för befolkningens rekreation.

Ägarstrukturen skiljer sig även påtagligt mellan länderna. I Kanada äger det offentliga mer än 90 % av arealen medan motsvarande andel i USA är 27 %. I Finland ägs mer än 60 % av privata, enskilda skogsägare och resterande av det offentliga. I Frankrike uppgår den privatägda skogsarealen till 70 %, fördelad på 3,7 miljoner privata ägare. I Tysklands gamla förbundsländer ägs skogsarealen till 30 % av det offentliga. I Kanada och USA är av konstitutionella orsaker inflytandet över privatägd skog mycket svagt. Äganderätten är där mycket djupt rotad. Samtidigt utgör, som nyss framgått, offentligt ägd skog en betydande andel av den totala skogsarealen.

Andra skillnader mellan länderna rör *skogspolitikens omfattning*. I Frankrike omfattar skogspolitiken såväl skogen som som det virkesförbrukande förädlingsledet. Begreppet Skog-Såg-Marknad, "La Filière Bois", är centralt. Viktigt för skogspolitiken i Nordamerika är även t.ex. vattenvården.

En annan olikhet länderna emellan är den omfattning i vilken de påverkades av *andra världskriget*. Detta har påverkat skogspolitiken i länder som Finland, Frankrike och Tyskland för vilka återuppbyggnaden av skogsresursen har varit viktig.

De ekonomiska villkoren skiljer sig även länderna emellan. I figur 5.1 jämförs några olika länders virkeskostnader fritt fabrik relativt de svenska kostnaderna. De tyska och österrikiska kostnaderna för gransågtimmer ligger som framgår något över de svenska medan motsatsen gäller för de kanadensiska. Bilden är likartad för granmassaved men skillnaden gentemot Österrike är obetydlig och de tyska massavedspriserna lägre. Kostnadsuppgifterna för Tyskland är dock något osäkra.



Figur 5.1. Relativa virkeskostnader fritt industri, hösten 1992, SEK/m^{3}fub, Sverige=100. Källa: Nordvall, 1992.

5.3 Skogspolitikens miljöhänsyn

Gemensamt för alla de studerade länderna är målet om en uthållig virkesproduktion. Detta mål är det primära. Hur uttalat miljömålet är varierar dock liksom om det egentligen är fråga om ett uttalat mål eller en restriktion. För samtliga länder gäller att miljömedvetandet ökar på ett påtagligt sätt. Längst tradition har USA men konstitutionella orsaker gör att målet i första hand har kommit att gälla för statsskogarna. Särskilt i British Columbia men även i övriga *Kanada* ökar kraven på ett miljömedvetet skogsbruk mycket snabbt vilket bl.a. kommit till uttryck i den nyligen undertecknade överenskommelsen "Sustainable Forests, A Canadian Commitment". Överenskommelsen är gjord mellan samtliga provinser samt huvudelen av skogsnäring och övriga organisationer med skoglig anknytning. Dokumentet är en friviliig överenskommelse utan legal status, vilken skall inspirera till fortsatt arbete för ett uthålligt kanadensikt skogsbruk.

Den skogspolitiska debatten i *USA* karaktäriseras sedan början av 1970-talet av allt större medborgarkrav på ökad miljöhänsyn. Miljörörelsernas ekonomiska och politiska makt har ökat kraftigt sedan dess, parallellt med fortsatt omflyttning av människor från land till stad. Dagens situation präglas av fortsatt förändring av skogspolitiken på federal mark för att tillgodose de många urbana väljarnas önskemål om rekreationsmark och deras syn på flora- och faunabevarande. Flera av de miljölagar som har antagits vilka inte primärt riktats mot skogssektorn, har fått starkt inflytande på skogsbruket. En tydlig geografisk polarisering syns i dessa frågor, där landsbygden i väster och i sydöst ställs mot stadsbygden i öster och den välmående västkusten.

Tyskland har ett mål om skydd av skog, natur och artmångfald. För att nå detta mål skall skogsbruket bedrivas så naturnära som möjligt. Det innebär inriktning på mer självföryngring, undvikande av stora kalhyggen, prioritering av blandbestånd och framför allt ökad lövträdsinblandning. Till skyddet av miljön hör erosionsskydd i bergsregioner. Våtmarker skall också skyddas.

Genom beslut i det *danska* folketinget år 1989 har särskilda åtgärder satts in för att bevara och värna de danska skogarna och för att bättre tillvarata skogens produktions-, natur- och miljövärden. Genom beslutet infördes även särskilda regler för att bevara vissa naturtyper i skogen såsom sjöar, vattendrag, mossar, hedar m.m. i den utsträckning dessa inte redan är skyddade enligt den danska naturfredningsloven.

I *Finland* har någon mer omfattande debatt om skogsbruk och miljöfrågor inte förekommit. Miljöfrågorna har dock fått ökande betydelse. Finland har i olika sammanhang uttalat att man inom skogshushållningen skall fortsätta inriktningen på utveckling mot naturlig skogsvård och förnyelse. Man har dock hittills prioriterat skyddet av den biologiska mångfalden huvudsakligen genom skydd av avgränsade områden och i andra hand genom skydd av hotade arter.

5.4 Lagstiftning

I de studerade europeiska länderna är, liksom i Sverige, lagstiftningen ett viktigt skogspolitiskt medel. *Kanada* och *USA* saknar dock motsvarigheten till vår skogsvårdslag. En viktig förklaring till detta är att dessa båda länders statsbildning skiljer sig från flertalet europeiska länders. För Kanadas del tillkommer dessutom det faktum att merparten av skogsmarken är statlig. I *Tyskland* finns det en federal skogsvårdslag i form av en ramlag, som kompletteras med skilda skogsvårdslagar i varje förbundsland. I USA:s delstater finns det lagar, dock inte nödvändigtvis skogslagar, som reglerar skogsbruket. I Kalifornien, Oregon, Washington, Alaska, Nevada, Idaho och Massachusetts styr t.ex. miljöskyddslagar privatskogsägarna på så vis att de skall ansöka om och invänta avverkningstillstånd, svara för återväxt, skydda växt- fisk- och djurliv, "markboniteten", estetiska värden och vattenkvaliteten. Några regler om hur den kanadensiska privatskogsägaren skall sköta sin skog finns inte.

Enligt *den danska "skovloven"* skall skogen skötas med syfte att både öka och förbättra skogsproduktionen och att tillvarata lanskapsmässiga, naturhistoriska och miljövårdande hänsyn samt hänsyn till friluftslivet. Det innebär vidare bl.a. att ny skog skall anläggas efter avverkning.

I *Finland* föreskriver lagen om enskilda skogar från år 1928 att "skog må icke skövlas". Den föreskriver bl.a att ny skog skall anläggas efter avverkning.

Den franska skogslagen, "Code Forestier", beskriver på vems mark de olika reglerna gäller, vem som har ansvar för att reglerna efterlevs och vem som har den dömande rätten. Däremot innehåller lagen inga skötselföreskrifter.

Den tyska federala skogsvårdslagen och skogsvårdslagen i varje delstat kan till sina grundprinciper sägas påminna om den svenska skogsvårdslagen. Skogsägarna skall driva skogsbruket uthålligt, sörja för föryngring och skötsel av bestånden, ta hänsyn till miljövårdens krav, inklusive skadebekämpning. Intressant att notera ur nordiskt perskpektiv är att det i den tyska federala skogsvårdslagen finns inskrivet en allemansrätt som bl.a. garanterar tillträde till skogsmark, bär- och svampplockning etc. Den tyska allemansrätten begränsas dock på olika sätt.

5.5 Ekonomiska styrmedel

I Sverige uppgår de statliga direkta bidragen till skogsbruket under budgetåret 1992/93 till drygt 100 miljoner kronor fördelat på 11 miljoner ha privatägd mark eller i genomsnitt ca 9 kr/ha. Jämfört med de andra studerade länderna är detta en låg summa. Det franska stödet uppgår i genomsnitt till ca 77 kr/ha (1 160 miljoner FF/15,1 miljoner ha) och det tyska till ca 100 kr/ha (165 miljoner DM/6 miljoner ha). I Finland uppgår statsstödet till ca 27 kr/ha (230 miljoner FIM/ 13 miljoner ha).

I *Frankrike* bildades en nationell skogsfond (FFN) 1946. Den finansieras via en avgift på alla virkeskonsumerande skogsprodukter. Fonden har fram till ca 1980 bidragit till att ca 2 miljoner ha om- eller nyplanterats. Villkor och bidragsnivåer varierar kraftigt beroende på ägarkategori, fastighetsstorlek och åtgärdstyp. För vissa återväxtåtgärder finns möjlighet att få hela investeringskostnaden täckt av staten. Stöd för kooperativ kan finansieras via FFN liksom stöd till vägbyggande och skogsbrandskydd. Bildandet av kooperativa skogsägarföreningar ses som ett sätt att förbättra virkesmarknadens funktion.

Under 1980-talet har stödet till plantering minskat successivt till förmån för stöd till framför allt sågverk och annan primär träindustri. De senare formerna av stöd är i princip inte tillåtna inom EG. Undantag kan dock få förekomma. Framtiden för stödet till den franska träindustrin får därför betraktas som osäker.

För slutet av 1980-talet anges den genomsnittliga årliga nivån på det stöd som har finansierats från FFN uppgå till 700 miljoner FF (ca 750 miljoner SEK). Till denna summa kan läggas drygt 460 miljoner FF (ca 490 miljoner SEK) som den franska staten betalade ut i olika former av bidrag till skogsägare.

Även i *Tyskland* är statens stöd till skogsbruket betydande. Under 1991 anslogs 165 miljoner DM (ca 600 miljoner SEK) för ändamålet, en tredubbling sedan 1981. Bidragen lämnas till framför allt privata och kommunala skogar eller till ca 6 miljoner ha skogsmark av Tysklands 10,7 miljoner ha skogsmark. Stöd lämnas till skogskultur och ungskogsvård, för förändring av icke ståndortsanpassade och svagproducerande bestånd, strukturförbättring av ungbestånd, stamkvistning, skyddsplanteringar och plantering av skogsbryn. Bidrag lämnas med högst 40-85 % av kostnaden beroende på åtgärd och trädslag. Stöd utbetalas vidare med 40-85 % för föryngring i luckor uppkomna efter skador. Bidrag till kalkning av skogsmark lämnas med upp till 80 % av kostnaden. Skogsbilvägbyggnad och förbättringar av vägar erhåller ett bidrag om högst 70 % av kostnaden. Bidrag till nyplantering av nedlagd åkermark lämnas dels med ett årligt belopp av högst 1 800 kr/ha i högst 20 år, dels med ett stöd till anläggning av beståndet. Bidrag kan lämnas till skogliga sammanslutningar till bl.a. investeringar, rådgivning och viss planläggning.

En lag om avsättning till en skoglig marknadsföringsfond innebär att skogsägarna genom sågverken avsätter en viss del av försäljningspriset till en fond. Denna används på olika sätt för att förbättra avsättningen av virke.

För budgetåret 1991/92 anslog *Finlands* riksdag 238 miljoner FIM (ca 315 miljoner SEK) i direkt stöd för olika skogsvårdsåtgärder inom privatskogsbruket. Samtidigt lånade staten i samma syfte ut 186 miljoner FIM (ca 245 miljoner SEK). Utöver de angivna anslagen erhåller de enskilda skogsbruket skattelättnader för förnyelseområden och skatteavdrag för utförd första gallring. Den ekonomiska situationen i Finland har gjort att det statliga stöd som hittills har utgått har ifrågasatts.

Statstödet till de finska skogscentralerna och skognämnderna, vilka motsvarar den svenska skogsvårdsorganisationen, uppgick budgetåret

1991/92 till 329 miljoner FIM (ca 435 miljoner SEK) vilket skall jämföras med anslaget till den svenska som budgetåret 1992/93 uppgår till 310 miljoner kronor. Noteras bör dock att de finska organisationerna använder en del av sin tid till uppdrag som skatteförvaltningen pålagt dem. Statsstödet till det finska skogsforskningsinstitutet, exkl. statsstödet till universiteten för skogsutbildning och viss skogsforskning, uppgick budgetåret 1991/92 till 202 miljoner FIM (ca 265 miljoner SEK) vilket kan jämföras med ett beräknat statsstöd till den svenska skogsvetenskapliga fakulteten budgetåret 1992/93 om 261 miljoner kronor.

Statligt stöd till skogsbruket i *Danmark* regleras i en särskild lag, skovstötteloven. Stöd ges till privata fastigheter som är mindre än 50 ha och avser olika skogsvårdsåtgärder. År 1988 uppgick stödet till cirka 14 miljoner DEK (ca 13 miljoner SEK). Ett särskilt stöd till lövskogen beslutades 1989 vilket då beräknades uppgå till 15 miljoner DEK om året.

En särskild lag i *USA*, "Forestry Incentives Program" (FIP) från 1974 är ett federalt stödprogram för att få privatskogsägare att beskoga tidigare icke skogklädd mark, att återbeskoga efter avverkning och att sköta skogen så att svamp-, insekts- och skadedjurshärjningar undviks. (USA har en produktiv skogsmarksareal på 192 miljoner ha varav drygt hälften ägs av privata skogsägare). Jordbruksdepartementet i Washington fördelar pengarna mellan delstaterna enligt delstaternas "behov". Skogsägarna söker sedan bidrag. Det är främst markägare med mindre än 400 ha som får pengar, upp till 75 % av godkända kostnad, dock max 10 000 dollar per ägare och år. Totalt omfattar FIP ca 40 miljoner dollar per år (ca 215 miljoner SEK).

En annan lag kallad, "Stewardship Incentives Program" (SIP) från 1990 administreras i samverkan mellan federal- och delstatsmyndigheter och avses användas för att nå flera mål såsom vindskydd, uthållig virkesproduktion, skydd och återupprättande av våtmarker, höja vattenkvaliteten, förbättra rekreationsmöjligheterna och bevara flora och fauna. Också här kan upp till 75 % av godkänd kostnad ersättas. Totalt omfattar SIP ca 100 miljoner dollar per år (ca 535 miljoner SEK).

"Argriculture conservation Program" (ACO) från 1936 syftar numera till att omföra jordbruksmark till skog. År 1990 användes 10.2 miljoner dollar (ca 55 miljoner SEK) för att dels förbättra 10 000 ha och dels nybeskoga 50 000 ha.

De flesta delstater har flera ekonomiska stöd som kan lämnas till skogsägare. Ett är räntesubventionerade lån som kan lämnas från "Farmers Home Administration" till skogsägare/familjejordbrukare som av olika skäl har svårt att få ett lån i en bank. Vidare lämnar många delstater skogsvårdsbidrag till privatskogsägare för upp till 50 % av kostnaderna för godkänd åtgärd. Denna typ av bidrag finansieras oftast genom delstatliga skatter på virkesförsäljningen eller skatt från virkesköparen avseende förädlade skogsprodukter.

I Kalifornien, som har de mest generösa bidragen, lämnas stöd till 90 % av privatskogsägarens kostnader för återväxt, skogsförbättringar och biotopvård. Detta program finansieras dels genom skatten, dels genom försäljning av virke från delstatssskog samt över delstatsbudgeten.

Från 1980 finns en skattekredit om 10 % av investeringskostnaden för återväxtåtgärder (max 1000 dollar/år) under 8 år, plus ett särskilt avdrag för årets återväxtutgifter upp till max 10 000 dollar per år.

I *Kanada* lämnas inga direkta statsbidrag. Å andra sidan är den avgift som industrin betalar för avverkningsrätterna mycket låg. Rotnettot uppgår till endast en femtedel av det svenska. Nuvarande rotvärdenivå, under 10 CAD (ca 45 SEK) per m3, räcker inte för att finansiera de ökande ambitioner som finns inom kanadensiskt skogsbruk.

5.6 EG:s skogspolitik

I Romfördraget utformades ingen gemensam skogspolitik för medlemsländerna eftersom vissa länder önskade självbestämmande inom denna sektor både nationellt och regionalt. Sedermera kom skogsfrågorna att behandlas i huvudsak som en del av jordbruket och faller för närvarande främst in under frågor om utveckling av landsbygden. Vid flera tillfällen har önskemål framförts om att skapa en gemensam skogspolitik inom EG, men invändningar från framför allt Tyskland och Storbritannien har hindrat detta. Ett skäl för att någon gemensam skogspolitik inte har utformats är att det inom EG finns mycket stora nationella och regionala skillnader både vad avser skogens roll i samhället och utvecklingen av skogsnäringen samt i de olika ländernas skogpolitik.

Under senare år har en gemensam skogsstrategi börjat utarbetas inom kommissionen främst i samband med den nya jordbrukspolitiken inom EG. Denna strategi har direkt samband med frågor om de strukturella fonderna och får inte ses som ett försök att skapa en gemensam skogspolitik eller att sätta upp en särskilt marknadsorganisation för trävaror. Stategin har mer att göra med de globala avskogningsproblemen och den ökade internationella efterfrågan på trävaror samt EG:s egna problem inom framför allt jordbrukssektorn. Strategin är avsedd att respektera och komplettera medlemsländernas nationella skogspolitik.

Inom ramen för EG:s övergripande strategi lämnas ekonomiskt stöd till bl.a. ett särskilt aktionsprogram för skogen (Forestry Action Programme). År 1992 lämnas följande belopp i stöd.

- 70 miljoner ECU (ca 520 miljoner SEK) för att utveckla skogsbruksåtgärder på landsbygden (kopplade till vissa områden utvalda för regional utveckling, bl.a. områden i södra Europa, på Irland och i östra Tyskland),
- 30 miljoner ECU (ca 220 miljoner SEK) för skoglig utveckling på jordbruksmark inom hela EG,
- 8 miljoner ECU (ca 60 miljoner SEK) för ytterligare skogsskyddsåtgärder och
- 1,2 miljoner ECU (ca 9 miljoner SEK) till ett europeiskt skogsinformations- och kommunikationssystem.

EGs allmänna skogliga stöd inom ramen för landsbygdsutveckling innebär att länderna själva skjuter till en andel av beviljade bidrag. Detta har lett till att intresset för stödet varit lågt i medlemsländerna. De bidrag Frankrike visat intresse för är främst de som ingår i det så kallade Medelhavsprogrammet.

6 En framtidsbedömning

Våra slutsatser

Framtida generationer kommer, oavsett vilken användning skogen kommer att få, att vara beroende av de nyttigheter som skogarna ger. Skogen är en förnybar resurs, en nationell tillgång som varje generation måste värna och vårda. Den sedan länge tillämpade principen i vårt land att vi skall hushålla med skogstillgångarna, att utveckla dem för kommande generationers behov samtidigt som vi själva kan dra nytta av dem kommer enligt kommitténs bedömning få en allt större betydelse i en värld där befolkningen växer.

Skogsnäringen bedöms av kommittén även i framtiden komma att ha stor betydelse för att nå de övergripande samhällsmålen om bl.a. ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna och full sysselsättning. Inom stora delar av landet kommer näringen även i fortsättningen ha en stor betydelse för ekonomi och sysselsättning. Virkesförrådets snabba ökning och möjligheterna att väsentligt öka avverkningarna utgör, utan att målet om en långsiktig uthållig virkesproduktion behöver ifrågasättas, en stor potential för en expansion av såväl den traditionella skogsindustriella produktionen som uppbyggnad av nya användningsområden.

De avverkningsberäkningar som kommittén initierat visar att det är möjligt att uthålligt avverka omkring 95 miljoner m^3sk per år från och med slutet av 1990-talet. Detta skall sättas i relation till nuvarande avverkning på 60-70 miljoner m^3sk per år. Virkesförrådet per hektar och andelen äldre skog kommer successivt att öka. Det finns således, om inte förutsättningarna för virkesproduktionen försämras t.ex. till följd av förändringar i miljön, en stor potential för ökat nyttiggörande av virkestillgångarna för både industriell förädling och andra ändamål. Avgörande för en expansion av industrikapaciteten är skogsnäringens men även andra potentiella träråvaruförbrukande branschers konkurrensförmåga.

Den förväntade efterfrågeutvecklingen, rikligt inhemsk tillgång på virkesråvara, EES-avtalet och ett eventuellt framtida svenskt EG-medlemskap talar efter några års andhämtningspaus, enligt kommitténs mening, för en fortsatt expansion av den svenska skogsnäringen. Vidare kan vi förvänta oss en ökning av den returfiberbaserade produktionen.

Den marknads- och konkurrentbild som tonar fram på kort sikt och den rikliga tillgången på avverkningsmoget virke förväntas leda till en fortsatt svag prisutveckling på virke under de närmaste åren. En effekt har redan blivit introduktion av ett avståndsrelaterat pris. Sågverken och massaindustrin kommer vidare att större benägenhet än för närvarande att välja ut de

kvalitéer som bäst lämpar sig för deras produktion. En tydligare prisdifferentiering för olika virkeskvalitéer är därför att förvänta.

Miljöproblemen har under detta sekel ändrat karaktär från att ha varit lokala till att bli globala. Det är kommitténs bedömning att detta i än högra grad kommer att gälla i framtiden. För lång tid framöver kan man dock räkna med att luftföroreningarna kommer att vara ett stort problem. En temperaturförändring till följd av luftföroreningarna innebär att skogsekosystemet förändras. Detta innebär att artsammansättningen och trädens naturliga utbredningsområden ändras. Risken för angrepp av insekter och andra skadegörare kan komma att öka. Luftföroreningarna skadar vidare träden direkt på barren och bladen och indirekt genom försurning på marken. Markförsurningen är ett hot mot skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga.

Det finns stor risk för att ökande luftföroreningar leder till att problemen med skogsskador förvärras om inga motåtgärder sätts in. I så fall kommer virkesproduktionen att minska. Minskningen kommer troligen att drabba vissa områden i Europa mer än andra. Även Sverige riskerar minskad virkesproduktion. Om man däremot lyckas bemästra problemen är det troligt att det fortfarande om 30-40 år kommer att, i förhållande till efterfrågan, finnas tillräcklig fysisk tillgång på virkesråvara i Europa.

På kort sikt, 5-30 år, är det mycket troligt att miljöfrågorna i vid bemärkelse får en fortsatt och växande betydelse. Även om kommittén har den uppfattningen att merparten av skogen kommer att vara en viktig råvaruleverantör till den svenska skogsindustrin är det troligt att också andra värden kommer att vägas in mer än tidigare. Vikten av att i framtiden ytterligare öka naturvårdshänsynen vid bedrivande av skogsbruk kan därför förväntas öka. Det är troligt att inom vissa områden, som t.ex. nära tätorter och på skärgårdsöar, kommer en anpassning att ske av skogsbruksmetoder och teknik. Samtidigt kan avsättningen av mark för naturvårdsändamål förväntas öka.

6.1 Inledning

I detta kapitel presenterar kommittén en bedömning av den framtida utvecklingen för den svenska skogsnäringen. Framtidsbedömningen har gjorts för att ge kommittén ett underlag för att bedöma vilka skogspolitiska mål som bör formuleras och vilka skogspolitiska medel som bör tillgripas för att nå dessa mål. Framtidsbedömningen kan även tjäna som underlag för att bedöma vilka andra mål och medel än de rent skogspolitiska som bör tillgripas för att nå en för Sverige och svensk skogsnäring önskvärd utveckling.och därigenom försöka åstadkomma en positiv utveckling.

Kommittén vill vidare framhålla att en framtidsbedömning av denna art är förenad med stor osäkerhet, en osäkerhet som ökar ju längre in i framtiden man försöker blicka. Detta är ett dilemma eftersom skogspoliti-

ken måste vara långsiktigt inriktad. Samtidigt måste man vid utformningen av skogspolitiken ta hänsyn till de aktuella förutsättningar beträffande ekonomi, kunskaper och värderingar. Kommittén har valt att lösa detta dilemma genom att anlägga olika tidsperspektiv.

TIDSPERSPEKTIV	PROBLEMSTÄLLNING
• Lång sikt (70-130 år):	Behov av och tillgång på skog
• Medellång sikt (30-70 år):	Miljöföroreningar De europeiska virkestillgångarna
• Kort sikt (5-30 år):	Miljö och natur Efterfrågan Renskötseln Europeiska gemenskapen Industriell produktion Ägarstrukturen inom skogsbruket Virkesutbud Skogsnäringens betydelse

Genom att kunnandet om vad som kan komma att hända i det korta perspektivet är större och därmed osäkerheten i bedömningen något mindre är den text som omfattar denna tidsperiod utförligare än för övriga tidsperioder. Samtidigt bör det påpekas att det inte går att dra upp en absolut gränslinje mellan de olika tidsperspektiven.

Ett utförligt underlag för kommitténs framtidsbedömning finns i bilaga 12.

6.2 Behovet av skog och de svenska virkestillgångarna i ett långsiktigt perspektiv

Världens skogar är en viktig naturresurs. De utgör en central del i det ekologiska systemet. Detta innefattar givetvis även de svenska skogarna. Den sedan länge tillämpade principen i vårt land att vi skall hushålla med skogstillgångarna, att utveckla dem för kommande generationers behov samtidigt som vi själva kan dra nytta av dem får allt större betydelse i en värld där befolkningen ökar.

Kommittén anser att framtida generationer, oavsett vilken användning skogen kommer att få, kommer att vara beroende av de nyttigheter som skogarna ger. Skogen är en förnybar resurs, en nationell tillgång som varje generation måste värna och vårda.

De av kommittén initierade avverkningsberäkningarna visar att det är möjligt att uthålligt avverka omkring 95 miljoner m^3sk per år från och med

slutet av 1990-talet. Detta skall sättas i relation till nuvarande avverkning på 60-70 miljoner m^3sk per år. Virkesförrådet per hektar och andelen äldre skog kommer successivt att öka. Det finns således, om inte förutsättningarna för virkesproduktionen försämras t.ex. till följd av förändringar i miljön, en stor potential för ett ökat nyttiggörande av virkestillgångarna för både industriell förädling och andra ändamål.

6.3 Bedömning på medellång sikt

6.3.1 Miljöföroreningar

Stora insatser har gjorts under 1970- och 1980-talen för att begränsa utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser. Trots detta är koldioxidhalten i atmosfären 25 % högre än under förindustriell tid. Utan ytterligare insatser kommer koldioxidutsläppen åter att öka i vårt land. En avveckling av kärnkraften som inte ersätts med energi baserad på förnybara råvaror utgör därvid ett hot. Likaså kommer trafikens tillväxt att leda till en ökning av koldioxidutsläppen om inte effektivare avgasrening införs eller andra drivmedel kommer till användning.

Som framgår av bilaga 12, kapitel 4 pekar vissa modellstudier av klimatet mot en höjning av den globala medeltemperaturen med 1,5-4,5 grader på 30-50 års sikt. Som jämförelse kan nämnas att den globala medeltemperaturen under den senaste istiden bara var 5 grader lägre än i dag. Temperaturhöjningen väntas inte bli jämnt fördelad över jordklotet. En effekt blir att i vissa områden blir det torrare och i andra områden ökar nederbörden. En höjd temperatur kan leda till att havsytans nivå stiger. Dessa förhållanden kan innebära att i skogsekosystemen förändras såväl artsammansättningen som trädens naturliga utbredningsområden. Risken för angrepp av insekter och andra skadegörare kan komma att öka.

Ett problem av internationell karaktär är de gränsöverskridande luftföroreningarna. I sydvästra Sverige skulle tillförseln av svavel behöva minskas med 75 % och kvävetillförseln med 30-50 % för att komma under de s.k. kritiska belastningsgränserna. I Sverige har utsläppen av svavel reducerats kraftigt under de senaste 20 åren. Det har däremot visat sig svårare att begränsa utsläppen av kväveoxider från trafiken. Uppemot 90 % av svavelnedfallet och 85-90 % av kvävenedfallet över Sverige kommer från andra länder. En begränsning av utsläppen i övriga Europa har därför stor betydelse för Sverige. För lång tid framöver kan man, enligt den bedömning som redovisas i bilaga 12, räkna med att luftföroreningarna kommer att vara ett stort problem hos oss.

Luftföroreningarna kan skada träden såväl direkt på barr och blad som indirekt genom försurning av marken. Markförsurningen är ett hot mot skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga. Sambanden mellan luftföroreningar, markförhållanden och trädens vitalitet är dock komplicerade och inte utredda. Sambandet mellan skogsskador och tillväxtnedsättning är däremot klarlagt.

Miljöproblemen har under detta sekel ändrat karaktär från att ha varit lokala till att bli globala. Detta kommer i än högre grad att gälla i framtiden.

6.3.2 De europeiska virkestillgångarna på medellång sikt

Under förutsättning att stabila politiska och sociala förhållanden råder och att luftföroreningar inte nämnvärt påverkar virkesproduktionen är det troligt att det fortfarande om 30-40 år kommer att, i förhållande till efterfrågan, finnas tillräcklig fysisk tillgång på virkesråvara inte bara i Sverige utan även i Europa även om den ekonomiska tillväxten fortsätter (se bilaga 11).

Om däremot luftföroreningarna skulle öka under ytterligare ett eller ett par decennier finns det stor risk för att problemen med skogsskador förvärras. I så fall kommer virkesproduktionen att minska. Minskningen kommer troligen att drabba vissa områden i Europa mer än andra. Även Sverige riskerar minskad virkesproduktion. För Europa som helhet blir, vid en situation som denna, troligen efterfrågan på virke liksom hittills större än tillgångarna.

Begränsningar av luftföroreningarna bedöms av kommittén få avgörande betydelse för skogstillgångarnas framtida utveckling. Omfattande skogsskador kan komma att påverka förhållandet på Europas virkesmarknad. Vilka konsekvenser detta får för skogshushållning, uttag och skogsskötsel är en fråga om olika generationers ekonomiska resurser, värderingar och politiska avvägningar.

6.4 Kortsiktiga bedömningar

6.4.1 Miljö och natur

På kort sikt, 5-30 år, kommer miljöfrågorna i vid bemärkelse - globalt, regionalt och lokalt - få en fortsatt och växande betydelse. Även om kommittén har den uppfattningen att merparten av skogen kommer att vara en viktig råvaruleverantör till den svenska skogsindustrin så bedömer vi det som troligt att också andra värden vägs in mer än tidigare.

Människors syn på skogen som en del i det ekologiska systemet väntas accentueras ytterligare. Kraven på en bevarad biologisk mångfald blir troligen starkare. Detta leder bl.a. till ökade reservatsavsättningar av skogsområden. I bilaga 10, kapitel 7 redovisas en specialanalys om effekterna av reservatsavsättningar. Det är dessutom troligt att skogens betydelse för naturupplevelser, rekreation och turism kommer att bli större, särskilt i landets mera tätbefolkade delar. Önskemålen om ett bevarande av fjällområden samt kust- och skärgårdsområgen kan väntas bestå.

En fortsatt anpassning av skogsbruksmetoderna med hänsyn till naturvården krav kan väntas. Ökat kunnande om de biologiska för-

hållandena samt ytterligare utbildning av arbetskraften kommer att underlätta denna förändring. En effekt av ökad naturvårdshänsyn kan bli ökade kostnader för skogsbruket och staten. I bilaga 10, kapitel 6 redovisas en av kommitténs specialanalyser om alternativa skötselmetoder.

Trots dessa förändringar bör det finnas god tillgång på virke för skogsindustriell förädling i någon form. Virkesproduktionen kan komma att bli mer intensiv i områden som saknar speciella naturvärden och som har korta avstånd till industrin än i områden med stora naturvärden.

6.4.2 Teknisk utveckling

Vid sågning väntas om 10-20 år stockar och utsågade virkesstycken, med avseende på bl.a. kvistars och sprickors typ, storlek, antal och placering, bli bedömda automatiskt och vid höga hastigheter (bilaga 9). Försågningstekniken kommer att utvecklas även om själva grundkonceptet troligen blir det samma. Tekniken att styra torkningen kan däremot väntas bli utvecklad. Även torkarna kommer att förbättras, inte minst från energisynpunkt. Olika limtyper och limningstekniken utvecklas mycket starkt.

För massa- och pappersbruken anser en del bedömare att ny teknik på 10-20 års sikt kommer att innebära en minskad känslighet för fiberegenskaper (bilaga 8). Med ny formningsteknik kommer man kunna åstadkomma ett papper med förhållandevis god formation även från relativt långa fibrer. Ny ytbehandlingsteknik kommer att göra det möjligt att ytbehandla även papper som inte har så god formation och ytslutenhet. Ny pressnings- och kalandreringsteknik gör det möjligt att sluta ytan hos papperet bättre före bestrykningen. Papperskemin kommer att göra det möjligt att uppnå dragstyrka och styvhet hos papper producerade från korta fibrer. Från kostnadssynpunkt är det dock troligt att detta papper kommer att ha en nackdel jämfört med papper baserat på långa fibrer.

För starka papper kan ny pressnings- och torkningsteknik komma att innebära att man tillverkar papper med helt nya egenskaper och väsentligt förbättrad styrka. Detta öppnar möjligheter att utnyttja pappersmassa i högre utbyten och kanske t.o.m. kemi-mekanisk massa av barrved. Konsekvensen blir ett minskat behov av vedråvara vid oförändrad produktion.

På 15-20 års sikt kan treskikts samformning bli en viktig teknik för Sverige genom att den erbjuder möjligheter att utnyttja fibermaterial från svensk barrved på bästa tänkbara sätt. De grövre och något kortare fibrerna utnyttjas få i mittskiktet, antingen som en fraktion av en kemisk massa eller som kemi-mekanisk massa. I ytskiktet utnyttjas lövvedsmassa, antingen sulfatmassa av björk eller asp, eller kemi-mekanisk massa av asp tillsammans med en bra armeringsmassa av barrsulfat. Fyllmedel kommer att ingå i samtliga skikt.

Framtidens processteknik medför att det i ökad utsträckning blir produktkraven och inte processkraven som styr valet av fibrer. Processutvecklingen kommer t.o.m. att innebära ökade möjligheter att uppfylla produktkraven med olika typer av fibrer. Massans fiberegenskaper kommer dock troligen även framgent att vara av stor betydelse för

papperets kvalitet och pris. Det är möjligt att fiber från ettårsgrödor, t.ex. rörflen och elefantgräs får ett genombrott, åtminstone i vissa länder.

Framtidens massafabriker kommer inte att använda klor för blekning och kommer dessutom att ha så låga utsläpp till luft och vatten att effekterna i miljön blir biologiskt acceptabla.

6.4.3 Efterfrågan

Av störst betydelse för den svenska skogsnäringen är europamarknaden. Kommittén delar flertalet prognosmakares uppfattning att förbrukningen av papper och kartong på denna marknad kommer att fortsätta att öka under 1990-talet medan förbrukningsökningen för de sågade trävarorna är mer osäker. Denna efterfrågeutveckling styrs av både ekonomiska faktorer och befolkningsutvecklingen. En anledning till den väntade svaga förbrukningsökningen för de sågade trävarorna är en fortlöpande substitution till andra material.

En alternativ efterfrågebedömning för sågade trävaror är att branschens pågående satsningar på marknadsföring samt forskning och utveckling leder till ökade marknadsandelar på subsitutens bekostnad. Ändrade konsumentattityder till fördel för det nordiska virket kan även komma att få en gynnsam inverkan på efterfrågeutvecklingen. Vidare bidrar återuppbyggnaden i östra Europa och allt högre virkespriser i Kanada till att minska trycket på den västeuropeiska marknaden för sågade trävaror.

En alternativ efterfrågebedömning är att även förbrukningen av papper och kartong på kort sikt kommer att påverkas av konsumentkravet på sparsamhet vid resursanvändning, bl.a. vid utnyttjande av virkesråvaran. På längre sikt kan dator- och kommunikationstekniken få betydelse för efterfrågeutvecklingen. Om en omfattande invandring från andra världsdelar till Europa kommer att ske kan detta bidra till förbrukningsökningen. Troligtvis kommer befolkningstillväxt, ekonomisk utveckling, trä som en förnybar resurs och kvalitén på de svenska virkesfibrerna att leda till en gynnsam efterfrågeutveckling under nästa sekel.

Utvecklingen i östra Europa bedöms ha en stimulerande effekt på förbrukningen av skogsindustriella produkter. Den inhemska förbrukningsökningen för sågade trävaror minskar också utbudet på den västeuropeiska marknaden. Östra Europa utgör samtidigt en potentiell ny marknad för svensk skogsindustri.

Efterfrågeutvecklingen i andra världsdelar än Europa är både av direkt och indirekt betydelse för den svenska skogsnäringen. Direkt därför att ökad förbrukning, t.ex. i arabländerna, ger ökade exportmöjligheter för svensk skogsindustri, indirekt eftersom exporttrycket på europamarknaden minskar. En allmän bedömning är att efterfrågan på de skogsindustriella produkterna i andra delar av världen än Europa och Nordamerika kommer att öka relativt sett snabbare. Kommittén delar denna bedömning.

Potentialen för ökad användning av trädbränslen i kommunernas värme- och kraftvärmeverk i Sverige bedöms vara betydande. Efterfrågeincitamenten under 1990-talet för en väsentligt ökad användning inom kraftvärmesektorn anses dock vara svaga beroende bl.a. på låga elpriser.

Den faktiska framtida utbyggnaden beror framför allt på vilken energi-, miljö- och skattepolitik som kommer att bedrivas. Kommittén anser det troligt att användningen av trädbränslen ökar under 1990-talet, framför allt för värmeproduktion. En storskalig användning för produktion av el i kraftvärmeverk och eventuellt även kondensverk blir dock knappast aktuell förrän betydligt senare.

Skogarnas energipotential är mycket stor (bilaga 10, kapitel 5). De största energimängderna finns i form av stamved, grenar och barr. Om all stamved i den avverkningsökning som är möjlig i slutet av 1990-talet utnyttjas för energiändamål får man ett årligt energitillskott på ca 40 terawattimmar. Den rötskadade veden skulle kunna ge 3-5 terawattimmar.

Grenar och barr i hela den möjliga avverkningen i slutet av 1990-talet innehåller ca 70 terawattimmar. Det är emellertid tveksamt om grenar och barr av hänsyn till markens långsiktiga produktionsförmåga kan föras bort från skogen. Även om detta skulle vara möjligt är de tekniska och ekonomiska begränsningarna för ett utnyttjande betydande. En stor del av barken på det avverkade virket utnyttjas redan och tillskottet från en avverkningsökning blir marginell. Topparna exklusive grenar och bark ger förhållandevis små energimängder.

Användningen av vedråvaran för framställning av kemiska produkter bedöms även för de kommande 10-20 åren vara av mycket marginell ekonomisk betydelse.

6.4.4 Renskötseln

Risken för konflikter mellan skogsbruket och renskötselns krav på omfattande och extensiv markanvändning kan komma att minska något om ett mindre intensivt skogsbruk bedrivs som en följd av de stora virkestillgångarna.

6.4.5 Europeiska gemenskapen

Den utveckling som sker av EG, den europeiska gemenskapen, väntas leda till en snabbare ekonomisk tillväxt. Detta är av stor betydelse inte minst för Sverige vars utrikeshandel till 80-85 % går till EG.

EG:s s.k. inre marknad väntas bl.a. leda till en bättre resursallokering och därmed ökat kapacitetsutnyttjande. Medlemsländerna kan väntas genomföra gemensamma eller med varandra koordinerade marknadsreformer. Gemenskapens konkurrenskraft kommer som en följd härav att förbättras. Det leder till ökade marknadsandelar både inom och utom EG. Innebörden av EES-avtalet är att Sverige blir delaktig i den europeiska integrationens fördelar.

6.4.6 Industriell produktion

Under de närmaste åren kommer inte någon mer omfattande uppbyggnad av den skogsindustriella kapaciteten att ske i Sverige. Det finns flera

förklaringar till denna bedömning. Ökad returfiberanvändning och miljölagstiftning om returfiberanvändning dämpar ökningstakten i färskfiberproduktionen. Tillkomsten av "nya" exportländer med lågkostnadsprofil påverkar också investeringsbesluten. En önskan om lokalisering nära marknaden vid produktion av vidareförädlade och konsumentorienterade produkter inverkar även den negativt på besluten om en lokalisering av framtida ny kapacitet till Sverige. Den väntade efterfrågeutvecklingen, riklig inhemsk tillgång på virkesråvara samt EES-avtalet och ett eventuellt framtida svenskt EG-medlemskap talar dock, efter några års andhämtningspaus, för en fortsatt expansion av den svenska skogsnäringen. Vidare kan vi vänta oss en ökning av den returfiberbaserade produktionen.

En kapacitetsökning i Sverige på pappers- och kartongsidan med början under senare hälften av 1990-talet bedöms sålunda som trolig. Denna kommer troligen i första hand att avse bestrukna papper, kartong och fluff. Detta kommer att leda till att produktionskapaciteten för trähaltiga massor ökar. Produktion av kemi-mekanisk massa tillsammans med fluff eller kartong är t.ex. en intressant kombination.

Vad massakapaciteten beträffar är det troligt, bl.a. som en följd av ett eventuellt svenska medlemskap i EG, att svenska eller utländska investerare kan komma att lokalisera en eller ett par massafabriker till Götaland där det finns riklig tillgång på gran. Den tekniska utvecklingen och den kvalité som finns hos den svenska fibern talar för en utbyggnad av kapaciteten för långfibrig sulfatmassa.

En fortlöpande trimning sker samtidigt av befintliga massalinjer. Det leder till en successiv men relativt marginell ökning av produktionskapaciteten för dessa. Samtidigt kommer kapacitet dock att utrangeras. Förbrukningen av färskfiber kan dessutom väntas minska under de kommande 5-10 åren som en följd av ökad returfiberanvändning.

En ökning av den svenska sågverksproduktionen förutsätter kraftfulla och framgångsrika marknadssatsningar och en förändring av företagsstrukturen. Utgående från träets egenskaper, givna i skogen, krävs det ett ständigt samspel mellan marknad, produktion, teknik och skogsbruk.

Strukturomvandligen inom skivindustrin har gått snabbt under de senaste åren. Produktionen av både träfiberskivor och spånskivor bedöms komma att fortsätta att minska under 1990-talet om än i långsammare takt än under 1970- och 1980-talen.

En omfattande nationell och internationell omstrukturering av massa- och pappersindustrin skedde under 1980-talet. Under 1990-talet kommer troligen en fortsatt internationalisering att ske. Även om omstruktureringen av sågverksnäringen inte kommer att vara av samma omfattning som för massa- och pappersföretagen är det troligt att 1990-talet kommer att medföra strukturförändringar. Påpekas bör att den historiska och framtida utvecklingen för ett enskilt företag eller en fabriksenhet kan avvika påtaglig från branschgenomsnittet både i positiv och negativ bemärkelse.

6.4.7 Ägarstrukturen inom skogsbruket

Fördelningen mellan juridiska och fysiska markägare har varit relativt stabil under större delen av 1900-talet. Det är, enligt kommitténs uppfattning, troligt att detta kommer att gälla även för framtiden.

Domänverkets bolagisering och utförsäljning till privata ägarintressen väntas inte nämnvärt påverka fördelningen mellan juridiska och fysiska ägare. Man kan inte utesluta att skogsbolagen i viss utsträckning säljer skogsmark. Inte heller detta väntas märkbart komma att förändra fördelningen mellan juridiska och fysiska ägare.

Bland de fysiska ägarna har den privata, enskilda ägarstrukturen undergått stora förändringar sedan 1950-talet. Detta har inneburit att andelen enskilda skogsägare som brukar sin skog i kombination med jordbruk från att ha varit den dominerande ägargrupper successivt minskat för att i början av 1990-talet uppgå till ca 35 % av den enskilt ägda skogsarealen. Det är kommitténs bedömning att denna utveckling kommer att fortsätta och förstärkas som en följd av den omstrukturering som jordbruket genomgår. Av ett totalt antal om 170.000-175.000 enheter med mer än 5 ha skog vid sekelskiftet kan gårdar där jordbruk bedrivs i kombination med skogsbruk komma att utgöra endast ca. 35.000 enheter eller ca. 20 %. I bilaga 10, kapitel 8 redovisas en specialanalys om bl.a. beskogning av åkermark.

Denna förändring av ägarstrukturen innebär en än tydligare skillnad mellan å ena sidan brukandet av skog och ägande å den andra sidan. Majoriteten av skogsägarna kommer inte att få sin basinkomst från skogens driftsinkomster.

De enskilda skogsägarna kommer allt mer under detta decennium att utmärkas av sin heterogenitet bl.a. vad avser ekonomisk situation, egeninsatser i skogsbruket, utbildning och social miljö. Allt fler skogsägare har inte vuxit upp på fastigheten och saknar tradition och erfarenhet av skogsbrukande. Detta får bl.a. konsekvenser för målsättning och beslutssituation vilket i sin tur påverkar skogsskötsel och avverkning. Kommittén anser dock att flertalet skogsägare även i framtiden kommer att värna och vårda det arv som fastigheten oftast utgör.

6.4.8 Virkesmarknaden

Virkesmarknaden bedöms för stora delar av landet komma att kännetecknas av ett stort potentiellt utbud på virke i förhållande till efterfrågan. Denna obalans påverkar såväl prisbildning som industrins val av leverantör. I bilaga 10 redovisas de avverkningsberäkningar som kommittén låtit företaga. I en specialanalys (bilaga 10, kapitel 9) redovisas konsekvenserna för skogstillståndet av en oförändrad avverkningsnivå under de kommande 30 åren.

Virkespriset kommer som hittills att variera med konjunkturen men trenden är att det reala virkespriset sjunker under 1990-talet. Massa- och pappersindustrin har dessutom låtit förstå att man önskar ändra prissätt-

ningssystemet så att det i större utsträckning än för närvarande blir värde- och avståndsrelaterat. Även sågverken är intresserade av en mer värderelaterad prissättning.

En effekt av riklig tillgång på virke blir att såväl sågverken som massaindustrin kommer att ha större benägenhet att välja ut de kvalitéer som bäst lämpar sig för deras produkter. En tydligare prisdifferentiering för olika vikeskvalitéer är att vänta i och med att den tekniska utveckligen möjliggör ett noggrannare urval. Utrymmet för ökad användning av rundvirke för energiändamål ökar därigenom.

Bättre urval och sortering, effektivare utnyttjande av fibern och ytterligare förbättringar av transportsystemet samt ökad mekanisering av skogsarbetet väntas leda till relativt betydande kostnadsbesparingar i virkeshanteringen under 1990-talet.

Ett avståndsrelaterat pris kommer att påverka i första hand gallringarnas lönsamhet men även lönsamheten hos slutavverkningarna. En ytterligare effekt är att massavedsleveranser från delar av Norrlands inland, Svealand och centrala Götaland blir mindre lönsamma för skogsägaren. Den lokala lönsamheten är kommer, liksom hittills, att variera med bl.a. konjunkturen. Betydelsen av sådana faktorer som avverkningspostens storlek och kvalitet, avverkningskostnad, vägstandard samt leveranstidpunkt och leveranssäkerhet kan samtidigt väntas öka.

Transportavstånden är kortare för timmer än för massaved på grund av sågverkens spridda sturktur. Följden kan bli en mer accentuerad skillnad mellan den lokala och regionala virkesmarknaden. Flispriset, som är av stor betydelse för sågverkens ekonomi, kan dock väntas följa massavedspriset.

En effekt av ett förändrat prissättningssystem för virke blir att fastighetspriserna kan väntas falla inom områden som ligger långt från den virkesköpande industrin. En annan effekt är att sysselsättningen inom dessa områden minskar. Ytterligare en effekt är att en lägre lönsamhet för skogsbruket kan väntas påverka skogsägarens intresse för skogsvårdsinvesteringar. Naturvården påverkas positivt i den meningen att konflikten om skogsmarkens användning inom vissa områden kommer att minska och negativt i den meningen att det ekonomiska utrymmet utan samhällsstöd för kostsamma och naturanpassade skötsel- och avverkningsmetoder kan bli litet.

6.4.9 Skogsnäringens betydelse

Skogsnäringen bedöms även för framtiden ha stor betydelse för att nå de övergripande samhällsmålen om bl.a. ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna, full sysselsättning och regional balans. Skogsnäringens betydelse för sysselsättningen bedöms komma att fortsätta att minska som en följd av en fortsatt stark produktivitetsutveckling inom såväl industrin som skogsbruket. Potentialen för en utbyggnad är dock stor. Produktivitetsutvecklingen är en nödvändig förutsättning för en fortsatt internationellt konkurrenskraftig svensk skogsnäring, vilken bidrar till landets fortsatta välståndsuppbyggnad. Inom stora delar av landet bedöms

näringen även i fortsättning komma att ha en stor betydelse för ekonomi och sysselsättning.

Vikesförrådets snabba ökning och möjligheterna att väsentligt öka avverkningarna utgör, utan att målet om en långsiktig uthållig virkesproduktion behöver ifrågasättas, en stor potential för en expansion av såväl den traditionella skogsindustriella produktionen som uppbyggnad av nya användningsområden.

6.5 Möjligheter och problem

Den framtidsbedömning som kommittén har gjort omfattar ett brett område alltifrån det ekologiska systemet och skogsproduktionen till skogsindustriell förädling och avsättningsmarknader. I detta avslutande avsnitt, som har till syfte att peka på möjligheter och problem inom kommitténs ansvarsområde, är det i första hand den del av skogsnäringen som utgörs av skogsmarken, skogen och skogsbruket som bildar utgångspunkt. De områden som behandlas är i första hand det ökande virkesförrådet, skogsbrukets lönsamhet, naturvårdshänsyn samt nedsatt vitalitet.

Den ökande avverkningspotentialen utgör en möjlighet för fortsatt expansion av den svenska skogsnäringen. Avgörande för en expansion av industrikapaciteten är skogsnäringens konkurrensförmåga. Rikliga tillgångar på virke i framför allt södra och mellersta Sverige ger möjligheter även för annan användning av skogsproduktionen, t.ex. som en bas för energiproduktionen. Vidare ger rikliga tillgångar på virkesråvara ökade möjligheter att avsätta mark för naturvårdsändamål.

Den marknads- och konkurrentbild som tonar fram för åtminstone en stor del av 1990-talet leder, tillsammans med den rikliga fysiska tillgången på avverkningsmogen skog, troligen till en svag prisutveckling under denna period. Kraven på ökad naturvårdshänsyn gör det nödvändigt att både genrellt och inom vissa områden, som t.ex. nära tätorter och på skärgårdsöar, anpassa skogsbruksmetoder och teknik. Detta kan leda till ökade kostnader för avverkning och föryngring.

Ett sänkt netto vid avverkning kan till följd av bl.a. ett avståndsrelaterat pris leda till en rad olika problem. Investeringar i skogsvård kan komma att minska. Detta kommer att vara mer uttalat i vissa delar av landet än i andra. En minskad intensitet i skogsbruket kan medföra allvarliga sysselsättningsproblem i vissa skogsbygder. Den fortgående och av ekonomiska skäl nödvändiga rationaliseringen bidrar också till att minska sysselsättningen inom skogsbruket.

Önskemålet om ett uthålligt bedrivet skogsbruk kan inte begränsas till att enbart omfatta virkesproduktionen utan måste i vid bemärkelse gälla hela ekosystemet. Vikten av att i framtiden ytterligare öka naturvårdshänsynen vid bedrivande av skogsbruk kommer därför att öka.

Inom vissa delar av Sverige förekommer omfattande nedsatt vitalitet och tillväxt trots att Sverige jämfört med stora delar av Europa är relativt förskonat. Det finns risker för att dessa problem kommer att öka och

därmed rubba balansen i det skogsekologiska systemet och hota industrins långsiktiga resursbas.

Förslag till framtida skogspolitik

7 Några särskilda utgångspunkter

7.1 Särskilt om ett miljömål för skogsbruket

Våra slutsatser och förslag

Kommittén ger i detta avsnitt förslag till utformningen av ett miljömål för skogbruket. Vi pekar inledningsvis på alternativa sätt att skydda skogsmiljön. Dessa alternativ är

1 Skog för produktion och för natur- och miljöskydd separeras areellt genom avsättningar av stora naturreservat,

2 Skogen brukas med olika intensitet med hänsyn till markens produktionsförmåga och avstånd till fabriker och marknad,

3 Skogen brukas med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsmarksarealen.

Ett miljömål för skogsbruket bör enligt kommitténs mening utformas enligt alternativ 3 så att eftersträvat miljöskydd uppnås samtidigt som skogens produktion ekonomiskt skall kunna nyttiggöras. Även detta alternativ kräver avsättningar av nationalparker och naturreservat men i långt mindre utsträckning än vad som blir fallet om skyddet av naturvärdena främst skall grundas på markavsättningar enligt alternativ 1.

Kommittén betonar att vi människor för vår vällevnad men även överlevnad är i stort behov av förnybara produkter som den areella biologiska produktionen förser oss med. Vi understryker också att den skogspolitik vi har bedrivit i landet har lett till ett skogstillstånd med en hög virkesproducerande förmåga samtidigt som möjligheterna att ytterligare öka produktionen är goda. När det gäller miljöfrågorna anger vi att den förda skogspolitiken inte har varit lika lyckosam. Således har ett antal växt- och djurarter utrotats och ett stort antal är utrotningshotade samtidigt som tillgången på natur- och urskogar kraftigt har reducerats.

Vi konstaterar att i ett skogsbruk som det svenska inte alla arter och naturtyper kan klaras ständigt och över hela arealen.

Kommittén anger ett antal principer för ett nationellt miljömål. Skogen skall brukas så att

- naturresursens produktionsförmåga långsiktigt bibehålls,
- växt- och djurarter samt naturtypers fortbestånd säkerställs,

- hotade arter och naturtyper skyddas,
- unika naturvärden skyddas eller skapas genom att områden lämnas för fri utveckling.

För att kunna uppnå det av oss föreslagna miljömålet pekar vi på vissa förutsättningar. Utnyttjandet av skogen innebär att de från naturvårdssynpunkt viktiga element som var karaktäristiska för naturskogen försvinner. Träden blir således varken gamla eller dör på platsen så att död ved kan bildas. Skog med gamla träd måste därför skapas på annat sätt exempelvis genom avsättningar till reservat. Ett bättre beaktande över hela den skogsbrukade arealen av de krav som ställs för en biologisk mångfald är dock enligt vår mening en effektivare naturvård. Detta kan kombineras med avsättningar till reservat och avsättningar från skogägarnas sida. Härtill kommer möjligheten att på ett genomtänkt sätt använda olika skogsskötselmetoder för att öka variationen i skogen.

Kommittén anser att trakthyggesbruk är en skogsskötselmetod som passar väl i den boreala barrskogen där frekventa kraftiga störningar alltid förekommit. Speciellt tilltalande synes trakthyggesbruk med fröträd vara inom områden där detta är biologiskt lämpligt. Trakthyggesbruket kan varieras genom lämpliga val av hyggesstorlekar och trädslagsammansättningar. Metoder som innebär att man undviker kalhuggning kan vara speciellt intressanta inom områden som i en naturskog skulle präglas av långa skogliga kontinuiteter.

Enligt kommitténs uppfattning torde det vid ett beslut om miljömål för svenskt skogsbruk vara nödvändigt med en samsyn när det gäller följande viktiga förutsättningar angående nyttjandet av skogen,

- den svenska skogens produktionsförmåga skall brukas långsiktigt, ansvarsfullt och med sikte på god ekonomisk avskastning för skogsägare och samhälle,
- ett långsiktigt bruk av skogen måste ske i överensstämmelse med naturgivna biologiska förutsättning,
- när skog brukas påverkas dess naturliga dynamik och utveckling,
- förekomst av död ved och gamla träd är viktiga element i en naturskog som starkt reduceras eller inte alls finns i en brukad skog,
- sådana kvaliteter i skogen finns endast inom områden av skogen som karaktäriseras av lång kontinuitet eller inom områden som lämnas för fri utveckling. Avsättningen av reservat i statens regi måste därför ökas,
- skogsägaren har ett ansvar för att med hänsyn till förutsättningarna söka gynna eller åtminstone bibehålla diversiteten och den biologiska mångfalden vid skogens brukande.

7.1.1 Bakgrund

Den svenska skogspolitiken karaktäriseras av en ständig strävan att förbättra skogshushållningen och skogstillståndet i landet. Sådana tankar och behov låg bakom inrättandet av Skogsinstitutet 1828, bakom ett flertal utredningar under 1800-talets senare hälft, bakom tillkomsten av vår första

skogsvårdslag 1903 och de skogsvårdslagar som ersatt denna samt bakom olika åtgärder för stöd och stimulans till ett aktivare skogsbrukande med allt högre produktion och virkesförråd som mål. Att bygga upp skogskapitalet och inte förbruka det var även vägledande under den trakthyggesepok som inleddes efter det andra världskriget och som sedan dess dominerat i svenskt skogsbruk. Ett av de viktigaste inslagen i 1979 års skogspolitiska beslut var att tillförsäkra landets skogsindustrier en säker råvaruförsörjning. Vid den tidpunkten var ännu farhågorna för en framtida virkessvacka ytterst aktuella, vilket naturligtvis påverkade beslutet.

Under 1900-talet har den andel av vår landareal som är skogbevuxen ökat liksom den årliga tillväxten och virkesförrådet. I dag uppgår den årliga tillväxten i våra skogar till cirka 100 milj. m3sk medan det årliga uttaget ligger omkring 70 milj. m3sk. Från den första riksskogstaxeringen 1923-1926 fram till idag har den totala virkesvolymen i våra skogar ökat med en miljard m3sk eller från ca 1,8 till ca 2,8 miljarder m3sk.

Den av kommittén initierade avverkningsberäkningarna visar att med en framtida avverkning på 5-10 miljoner m3sk över dagens nivå kommer virkesförrådet i Sveriges skogar under den närmaste 40-årsperioden att stiga till över 4 miljarder m3sk.

Det finns även möjligheter till en betydande ökning av skogsproduktionen. Omställningen av jordbruket innebär att omfattande arealer fram till sekelskiftet friställs för skogsbruk. Det är förbättrad skogsskötsel i kombination med att allt större delar av vår mark utnyttjas för skogsproduktion som har gett den ökning av tillväxten som har redovisats.

Nya forskningsrön inom skogsskötsel, genetik och bioteknik skapar möjligheter till ytterligare ökad produktion.

Av miljöskäl ökar nu i hela den industrialiserade världen kraven på att kunna återanvända produkter samt återvinna och recirkulera de råvaror produkterna innehåller. Som ett exempel kan nämnas att behovet att tillföra ny fiber vid framställning av tidningspapper antas sjunka till en tredjedel av vad som krävs utan återvinning.

De stora virkesförråden vi numera har, de stora möjligheterna till ökad avverkning innebär en utmaning för svensk skogsnäring som är större än på länge. De stora värdefulla skogstillgångarna manar till ett effektivt resursutnyttjande till fromma både för skogsägarens ekonomi och för landets bästa. Samtidigt hotas våra skogar av luftföroreningar. Kunskaperna om miljön har ökat och behovet av varsamhet med naturen är numera en självklarhet. För framtiden är det nödvändigt att denna varsamhet kommer till uttryck på skilda sätt i vårt skogsbruk. Förutsättningarna för detta kan sägas vara bättre än någonsin med hänsyn till vad här har framhållits om skogstillgångarnas tillstånd.

7.1.2 Skogen och miljön

Sveriges internationella överenskommelser som rör miljöfrågor finns bl.a. i följande konventioner.

- Konvention om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livmiljö för våtmarksfåglar, SÖ 1975:76.

- Konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, SÖ 1983:30.
- Konvention om skydd av flyttande djur, SÖ 1983:37.

I inledningarna till dessa konventioner framhålls att de länder som undertecknat dem erkänner sig till vissa övergripande principer, bl.a. följande.

- de erkänner människans och hennes miljös ömsesidiga beroende av varandra,
- de beaktar våtmarkernas grundläggande ekologiska betydelse som regulatorer för vattensystem och som miljöer för en säregen växt- och djurvärld och särskilt för våtmarksfåglar,
- de är övertygande om att våtmarkerna utgör en resurs av mycket stort ekonomiskt, kulturellt, vetenskapligt och rekreativt värde, vilkas förlust vore oersättlig,
- de erkänner att vilda djur och växter utgör en naturlig arvedel av estetiskt, vetenskapligt, kulturellt, rekreationsmässigt, ekonomiskt och inneboende värde, som måste bevaras och överlämnas till kommande generationer,
- de erkänner vilda djurs och växters stora betydelse då det gäller att upprätthålla biologisk balans,
- de är medvetna om att bevarandet av naturlig miljö är en viktig del i skyddandet och bevarandet av vilda djur och växter,
- de är medvetna om att varje generation ansvarar för jordens naturtillgångar för kommande generationer och är skyldig att säkerställa att detta arv bevaras och, när det utnyttjas, används med förstånd.

Dessa principiella ställningstaganden följs sedan av de överenskommelser om åtgärder som de fördragsslutande länderna förbinder sig att vidta. Det framgår dock klart att man hela tiden utgår från att olika naturresurser skall kunna brukas, men på ett sätt som innebär att de inte förbrukas.

Det internationella arbete inom miljöområdet, som de senaste åren väckt stor uppmärksamhet är rapporten Vår gemensamma framtid. Den har utarbetats av Världskommissionen för miljö och utveckling under ordförandeskap av Gro Harlem Brundtland. Rapporten utgår från begreppet "hållbar utveckling". Med hållbar utveckling menas kortfattat en utveckling som försöker möta dagens anspråk utan att begränsa eller inskränka möjlgiheterna att möta framtidens behov. För att lyckas med det krävs djupgående förändringar i attityder till och målsättningar för miljöpolitiken.

Kommissionen anför vidare att en grundläggande förutsättning för att kunna beteckna ett utvecklingsskede som hållbart är att det inte hotar de naturliga system som allt liv på jorden bygger på. Det får alltså inte hota atmosfären, vattnet, jordarna och organismerna. Vår nuvarande utveckling tenderar att utarma ekosystemen och decimera antalet arter. Förlusten av djur- och växtarter kan i stor utsträckning begränsa kommande generationers valmöjligheter. En hållbar utveckling kräver därför att djur och växter skyddas.

Vad som enligt kommissionen behövs för att möta problemen är ett nytt synsätt inriktat på att förutse och förebygga skador på miljön. För att detta

skall lyckas måste de ekologiska aspekterna av en viss politik beaktas på samma gång som t.ex. de ekonomiska, handelpolitiska, energipolitiska och jordbrukspolitiska. Produktionen måste integreras med hushållning med naturresurserna. Ansvaret för miljön måste läggas på de företag, organ och enskilda männskor vars verksamheter skadar den. Samtidigt betonar kommissionen myndigheternas ansvar för utvecklingen. Kommissionens slutsats är bl.a. att alla måste göras ansvariga för en på lång sikt ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. En sådan målsättning måste även finnas med i instruktioner och direktiv till alla organ som har hand om samhällsplanering.

Samtidigt anger kommissionen att det är en felsyn att påstå att ekonomiska och ekologiska hänsyn nödvändigtvis skulle stå i motsättning till varandra. En politik som skyddar t.ex. skogen ger bättre förutsättningar på lång sikt att utveckla skogsnäringen.

Miljöfrågorna och deras betydelse för en hållbar framtida utveckling är idag synnerligen viktiga i olika internationella organ. En konferens i FN:s regi om miljö och utveckling har hållits i Brasilien i år. Vid konferensen antogs konventioner om klimat och biologisk mångfald samt en deklaration om skogliga principer vilka Sverige undertecknat. Klimatkonventionen innbär att varje land skall utarbeta fasta planer för hur utsläppen av växthusgaser skall begränsas. Någon överenskommelse om begränsningarnas storlek och tidtabell för dem träffades inte.

Konventionen om biologisk mångfald återspeglar ett modernt brett naturvårdstänkande med en tyngdpunkt på bevarande av den biologiska mångfalden i den ekonomiska aktiviteten i första hand i de areella näringarna, dvs. jordbruk, skogsbruk och fiske. Staterna skall utveckla och genomföra en nationell politik och nationella handlingsprogram för att bevara den biologiska mångfalden. De stater som förfogar över rika genetiska resurser skall erhålla en rättvis och jämlik andel av de vinster och resultat av forskning, utveckling och kommersiell användning av produkter som utvecklats på grundval av de genetiska resurserna.

Deklarationen om skogliga principer är inte bindande men målet för principerna är att bidra till skötseln, bevarandet och den uthålliga utvecklingen av skogarna. Avsikten är också att arbetet för att få till stånd en regelrätt skogskonvention inom ramen för FN:s miljöarbete skall försätta. I principerna anges bl.a. att skog och skogsmark skall förvaltas på ett varaktigt uthålligt sätt för att tillgodose sociala, ekonomiska, ekologiska, kulturella och andliga mänskliga behov hos nuvarande och framtida generationer. Dessa behov omfattar skogsprodukter och tjänster, såsom trä och träprodukter, vatten, mat, foder, medicin, bränsle, skydd, arbetstillfällen, rekreation, livsmiljö för djurlivet, mångformiga landskap, kolfixering, kolsänkor och reservoarer samt andra skogsprodukter. Lämpliga åtgärder skall vidtas för att skydda skog mot skadliga effekter av utsläpp, inklusive luftburna utsläpp, eld, farsoter och sjukdomar för att fullt bevara dess mångskiftande värden. Bland principerna anges också att den nationella politik och strategi skall tillhandahålla en ram för ökade ansträngningar, inklusive utveckling och förstärkning av program och

institutioner, för förvaltning, bevarande och varaktigt uthållig utveckling av skog och skogsmark.

Många av de frågor och slutsatser Brundlandtkommissionen tar upp genomsyrar också de beslut den svenska riksdagen har tagit om miljöfrågor. Exempel på detta är proposition 1987/88:85 "Miljöpolitiken inför 1990-talet" behandlad i jordbruksutskottets betänkande 1987/88:Jou23 med samma namn. Aktuellast är proposition 1990/91:90 "En god livsmiljö" som behandlades i jordbruksutskottets betänkande 1990/91:JoU30 "Miljöpolitiken". Såväl i propositionen som i betänkandet framhålls speciellt betydelsen av det arbete som kommer att utföras inom ramen för den skogspolitiska kommittén.

I propositionen sägs om skogsbruket bl.a. följande.

> Nuvarande skogspolitik beslutades år 1979. I den betonas bl.a. behovet om hänsyn till naturvårdens intressen. Förutsättningarna för skogsnäringen har sedan dess förändrats i flera olika avseenden, t.ex. i fråga om dess betydelse för landets ekonomi och energiförsörjning samt i fråga om förhållandena internationellt. Samtidigt hotas våra skogar på olika sätt av luftföroreningar, bl.a. svavel- och kväveoxider. Dessutom har insikten ökat om behovet av att bevara en biologisk mångfald i naturen och av ett skogsbruk som bygger på de naturgivna förutsättningarna. Regeringen har mot denna bakgrund tillkallat en kommitté med parlamentarisk sammansättning för att utvärdera skogspolitikens mål och medel och föreslå de förändringar som behövs. Kommittén skall bl.a. precisera ett miljömål för skogsbruket.

I jordbruksutskottets betänkande sägs bl.a. följande.

> Ett av de främsta villkoren för skogsnäringens allt större roll för tillväxten i vår ekonomi är ett skogsbruk baserat på en långsiktig hushållning. Ett sådant skogsbruk kan inte bedrivas på ett sätt som strider mot de förutsättningar naturen ger.
>
> 1970-talets hänsynstagande till naturens intressen präglades huvudsakligen av omsorgen om landskapet. Särskilt de senaste åren har behovet att värna om biologisk mångfald och att i det mindre perspektivet utgå från de naturgivna förutsättningarna kommit att betonas alltmer.

Utskottet hänvisar också till den skogpolitiska kommittén "som i sitt arbete har att utforma förslag om en skogspolitik med stärkt ställning för miljö- och naturvården."

Naturvårdsverket har på regeringens uppdrag utarbetat Natur 90 - ett aktionsprogram för naturvård. Här liknas landskapet vid en pyramid med följande tre nivåer för natur- och kulturvärden samt behov av åtgärder, fördelning av kostnader och ansvar för naturvårdsinsatserna.

1. I *"vardagslandskapet"* - hela landskapet - bör god hushållning med naturresurser och miljövård förverkligas inom alla verksamhetsområden främst genom hänsynstagande.
2. I *områden med högre värde* bör hushållningen med naturresurser och naturvården kännetecknas av bevarande snarare än utnyttjande.
3. *Områden med särskilt höga värden* bör säkerställas genom särskilda skydds- och vårdåtgärder med stöd av naturvårdslagen för att tillgodose de biologiska aspekterna av naturvårdsintresset.

I de angivna propositionerna betonas också det s.k. sektorsansvaret, dvs. principen om varje samhällssektors ansvar för naturmiljön och att denna hänsyn alltid måste ingå som ett led i all markanvändning. Frågor om skogsbrukets sektorsansvar för miljön utvecklas närmare i avsnitt 7.2.

7.1.3 Kommitténs direktiv

Att den miljöpåverkan som med nödvändighet är kopplad till ett aktivt bruk av skogen framgent skall tillmätas större betydelse framgår av kommitténs direktiv, samtidigt som skogsnäringens framtida ekonomiska betydelse framhålls.

I avsnittet om skogspolitikens mål inför 2000-talet framhålls bl.a. följande.

- Vi bör räkna med att skogsnäringen även i framtiden i en eller annan utformning kommer att fortsätta att utgöra ryggraden i den svenska samhällsekonomin och i högre grad än för närvarande bidrag till tillväxten i ekonomin. Därför bör kommittén i sin målformulering utgå från att skogarna även framgent skall utnyttjas effektivt och med ansvar. En långsiktig hushållning med skogarna för landets bästa är alltså grundläggande.
- En utgångspunkt för skogsbruket bör vara att naturresursernas långsiktiga bärkraft kan hävdas och att arter och naturtyper skyddas. Detta ställer krav både på planering och markanvändning och på miljöanpassade brukningsmetoder och på stärkt ställning för miljö- och naturvården inom skogspolitiken. De grundläggande principerna om detta som har slagits fast i annat sammanhang innebär att varje sektor skall ta sitt miljöpolitska och regionalpolitiska ansvar.

En grov sammanfattning av regeringens direktiv skulle vara att det framtida skogsbruket både skall förbättra vår ekonomi och klara skyddet och bevarandet av arter och ekosystem.

7.1.4 Alternativa sätt att skydda skogsmiljön

Av kommitténs direktiv framgår också att olika sätt att bruka och utnyttja skog måste grundas på en helhetssyn på skogen som ekologiskt system.

När man skall avgöra vilka mål som kan väljas för att kunna ha dels hög produktion och god ekonomisk avkastning, dels ett bra miljöskydd finns vissa begränsningar. Inom områden där skogsbruk tidigare aldrig har bedrivits (som i delar av Nordamerika och Sibirien) är det lätt och konfliktfritt att undanta arealer från skogsbruk. I ett land som Sverige däremot, som under lång tid har utnyttjat nästan hela sin landareal för skogsbruk eller annan arealbunden produktion, påverkas miljömålen och medlen för att uppnå dessa inom skogsbruket av ett antal faktorer. De viktigaste är följande, nämligen

- skogsbrukets samhällsekonomiska betydelse,
- andel av skogsarealen som utnyttjas för skogsbruk,
- av staten ägd andel av skogsarealen,
- strukturen för det övriga skogsägandet,

- allmänhetens tillgång till skog och skogsmark,
- utnyttjandet av skogstillgångarna.

Det erforderliga skyddet av skogsmiljön kan klaras genom avsättningar av reservat ifall den avsatta andelen är tillräckligt stor. Ett annat sätt är att modifiera och diversifiera metoderna eller intensiteten i brukandet så starkt att det eftersträvade natur- och miljöskyddet uppnås. Naturligtvis kan man också klara miljöskyddet genom olika kombinationer av dessa principiella vägar. Det finns åtminstone tre tänkbara alternativ för hur skogsbruket framgent kan bedrivas och skogsmarksarealen utnyttjas för att uppnå en hög produktion och samtidigt bevara den biologiska mångfalden i skogsekosystemen.

Alternativ 1 Skog för produktion och för natur- och miljöskydd separeras areellt genom avsättning av stora naturreservat.

Alternativ 2 Skogen brukas med olika intensitet med hänsyn till markens produktionsförmåga och avstånd till fabriker och marknad.

Alternativ 3 Skogen brukas med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsmarksarealen.

Här skall dessa alternativ applicerade på svenskt skogsbruk och de faktorer som kan påverka valet översiktligt diskuteras.

Alternativ 1 Stora naturreservat

Att göra stora markavsättningar i form av nationalparker och naturreservat för att uppnå tillräckligt naturskydd är en vanlig form för att bevara naturvärden och biologisk mångfald. Kriterier för hur stora arealer eller andel av en totalareal som under olika förutsättningar måste avsättas för att nå ett tillräckligt skydd saknas i dag. Detta sätt att skydda naturen är det klart vanligaste internationellt. Kan det då fungera under svenska förhållanden? Jämfört med många länder där stora markavsättningar i reservat gjorts utnyttjas i Sverige nästa all skogsmark för ekonomiskt skogsbruk. Huvuddelen av skogsmarken ägs dessutom av privatpersoner eller företag. Endast statsägd mark kan med politiska beslut relativt konfliktfritt överföras till reservat.

I dag finns den största andelen skogsmark i reservat i norra Sverige och längs fjällkedjan. De största behoven för avsättning av mark finns därför längs Norrlands kustland och i de mellersta och södra delarna av landet.

Samtidigt är det här som den största andelen av skogen ägs av privata skogsägare vilket gör inköp av skogsmark för reservat både svårt och kostsamt.

Vid avsättning av stora andelar skog till reservat är tanken att en mark som ligger utanför reservat skall kunna brukas relativt fritt av skogsbruket

och med klar inriktning på högsta avkastning. I många delar av världen torde detta också vara fallet. Frågan är dock om detta skulle gälla även i ett land med en i folks medvetande starkt förankrad allemansrätt. Eftersom svenskarna har rätt att fritt röra sig i skogarna, plocka bär och svamp samt om man har jakträtt jaga, skulle en uppdelning av skogsmarken i reservat och produktionsmarker stöta på problem. De delar som ligger utanför reservaten skulle inte kunna brukas fritt utan allmänheten skulle ha synpunkter på hur skogsbruket borde bedrivas och främst vilka naturhänsyn som skall tas. Att tillgodose skyddskraven genom avsättningar av reservat medan resten av skogsmarken skulle kunna brukas relativt fritt kan under svenska förhållanden betyda att avsättning av reservat inte, åtminstone långsiktigt, skulle sänka kraven på miljöhänsyn för skogsbruk på den mark som ligger utanför reservaten. Resultatet blir sannolikt stora reservat kombinerat med höga krav på miljöhänsyn på övrig skogsmark.

Alternativ 2 Differentierad intensitet

Att bruka skogen med olika intensitet med hänsyn till produktionspotential och transportavstånd kan synas vara en tilltalande idé. Då skulle den del av marken som ger den högsta intäkten helt kunna avsättas för ett intensivt skogsbruk medan man på den övriga delen av skogsmarken skulle kunna ta större miljöhänsyn ju extensivare marken brukas. Denna princip leder till att intensiteten i skogsbrukandet ökar från norr mot söder och ju kortare avståndet till fabriker och marknader är. I norra Sverige innebär detta att intensiteten i skogsbrukandet ökar från norr mot söder och ju kortare avståndet till fabriker och marknader är. Det innebär också att intensiteten ökar från fjällregionen mot kusten. Konsekvensen av detta blir att möjligheterna att ta miljöhänsyn blir minst där behovet av reservat idag är sämst tillgodosett - i mellersta och södra Sverige och i norra Sverige närmast kusten. Den del av marken som enligt denna princip skulle brukas intensivast torde inte kunna brukas utan att synpunkter skulle framföras från en miljöengagerad allmänhet. Återigen är det den rätt att utnyttja skogsmarken som allemansrätten medger som skulle leda till att stor miljöhänsyn måste tas även på den skogsmark som brukas som intensivast.

Att bruka skogen med olika intensitet och på köpet få en god och hållbar miljöhänsyn på övrig mark förutsätter en stabilitet i priser och behov över tiden som inte kommer att existera. Vid goda konjunkturer ökar den areal skogsmark som lämpar sig för intensivt skogsbruk. Att principen knappast skulle ge ett stabilt miljöskydd beror också på att man inte kan vänta sig att de markägare som har marker utanför områden som brukas intensivt nöjer sig med ett extensivare bruk. Deras möjligheter till god avkastning från sitt skogsinnehav skulle minska såvida de inte finner någon alternativ möjlighet att ekonomiskt utnyttja sitt markinnehav i kombination med en extensiv produktion. Flertalet av dem skulle försöka finna ny avsättning för sin produktion. I vårt land kan exempelvis intresset för att utnyttja producerad stamved för energiproduktion bli ett lockande alternativ eftersom vi har för avsikta att avveckla kärnkraften och helst ersätta den med energiproduktion på inhemsk bas. Resultatet kan bli att

den del av skogsarealen som genom extensivare bruk skulle garantera en god miljö-hänsyn kan bli intressant för intensivt bruk vid goda konjunkturer och för alternativ produktion. Därmed riskeras också naturhänsynen. Att bruka skogen enligt detta alternativ skulle troligen också leda till regionala protester.

Alternativ 3 Kombinerna produktion och miljö

Detta alternativ innebär att man vid brukandet av skogen lägger lika stor vikt vid produktionsmål och miljömål. För ett land som Sverige, där nästan all skogsmark brukas ekonomiskt, där skogsbruket har så stor betydelse för samhällsekonomin och där staten kanske framgent inte äger några betydande arealer skog kan detta alternativ - att bruka hela skogsaealen med sikte på hög produktion och god miljöhänsyn kanske vara mest attraktivt. Även i ett sådant alternativ krävs avsättningar av nationalparker och naturreservat men naturligt nog i långt mindre utsträckning än vad som blir fallet om miljöskyddet främst skulle grundas på markavsättningar. Främst krävs ökade avsättningar av fredade områden i södra och mellersta Sverige medan situationen är betydligt bättre i norra Sveriges inland. Omfattningen av den fredade arealen i landet blir beroende av vilket skydd man vill uppnå och det skydd som kan uppnås genom ett ansvarsfullt bruk av arealer utanför fredade områden.

Strukturen för det svenska skogsägandet - ett fåtal stora och ett stort antal små ägare - måste också beaktas. Många små ägare med varierande mål för sitt skogsbruk skapar naturligt nog en variation i skogslandskapet som gynnar en biologisk mångfald. Det innebär dock inte självklart att det nödvändiga miljöskyddet uppnås eftersom målen för skogsbruket inom den enskilda fastigheten kan ändras, t.ex. vid ägarbyte, när ägarens ekonomiska situation förändras och med variationer i konjunkturerna för skogsprodukter. Inom större skogsinnehav finns det naturligt nog större möjligheter att genom en planering av skogsresursernas brukande klara miljömålen.

Att kombinera avsättningar av reservat med ett bruk av den övriga arealen med sikte på hög produktion och god miljövård bör inte leda till några speciella problem vad gäller allmansrättsligt eller mångsidigt bruk och nyttjande av skogen.

7.1.5 Kommitténs förslag

Efter den nu gjorda genomgången drar kommittén slutsatsen att alternativ 3 är det lämpligaste för att skogsbruket framgent skall kunna bedrivas och skogsmarksarealen utnyttjas för att uppnå en hög produktion samtidigt som den biologiska mångfalden i skogsekosystemen bevaras. Det innebär att vi anser att man vid brukandet av skogen skall lägga lika stor vikt vid produktionsmålet och miljömålet.

Vad gäller ett miljömål för den framtida skogspolitiken/skogsresurspolitiken kan ett antal principer anges. Innan vi går in på dessa kan det vara lämpligt att betona att vi människor för vår vällevnad men även överlevnad är i stort behov av förnybara produkter som den areella biologiska

produktionen ger oss. Som tidigare angetts har skogens produktion under lång tid varit av stor betydelse för Sveriges ekonomi. Den skogspolitik vi bedrivit har lett till ett skogstillstånd med en hög virkesproducerande förmåga samtidigt som möjligheterna att ytterligare öka produktionen är goda. När det gäller miljöfrågorna i skogen har den förda skogspolitiken inte varit lika lyckosam. Genom det skogsbruk som har bedrivits har ett antal växt- och djurarter utrotats och ett stort antal arter är hotade. Tillgången på natur- och urskogar har också starkt reducerats. Även framgent gäller att i ett skogsbruk som det svenska kan inte alla arter och naturtyper klaras ständigt och över hela arealen. Härtill kommer att oavsett hur skogsbruket bedrivs kommer andra yttre störningar som t.ex. luftföroreningar att påverka arterna.

I en ny skogspolitik är ett miljömål för skogens brukande en viktig komponent. Det bör utformas så att eftersträvat miljöskydd uppnås samtidigt som skogens produktion ekonomiskt skall kunna nyttiggöras. För miljömålet kan ett antal principer anges. Skogen skall brukas så att

- naturresursens produktionsförmåga långsiktigt bibehålles,
- växt- och djurarters samt naturtypers fortbestånd säkerställs,
- hotade arter och naturtyper skyddas,
- unika naturvärden skyddas eller skapas genom att områden lämnas för fri utveckling.

7.1.6 Hur ett miljömål för skogsbruket skall uppnås

Utgångspunkter

Det är naturligtvis viktigt att man vid politiska beslut har en realistisk uppfattning om vad man kan uppnå med ett beslut som allmänt innebär en bättre miljöanpassning av skogsbruket. Det som är uppenbart för en som följer dagens debatt är att stark miljökritik riktas mot det sätt på vilket skogsbruket har bedrivits. Men innan vi går in på en diskussion om vad som avses med en bättre miljöanpassning av skogsbruket är det viktigt att hålla några grundläggande förutsättningar om skog och skogsbrukande i minnet.

1. Jordens befolkning ökar med en miljon människor var fjärde dag, eller med ungefär Sveriges befolkningstal varje månad, vilket visar de förnyelsebara resursernas betydelse för människans framtid på jorden. Med hjälp av de areella näringarna jordbruk, skogsbruk, fiske, jakt m.fl. tar vi i olika former tillvara de fotosyntetiserande växternas produktion och den produktion de i nästa led ger upphov till. Även fossil energi i form av kol, gas och olja, som vi förbrukar i snabb takt, är ett resultat av den energi växter i miljoner och miljarder år samlat.

2. För de första människorna gav skogen skydd för väder och vind. Skogen gav ved för värme och matlagning och material till redskap och byggnader. Med tiden har människan lärt sig att utnyttja skogens produktion till alltmer sofistikerade produkter. I de industrialiserade länderna är de skogsindustriella produkterna nu av avgörande betydelse för

levnadsstandard och bekvämlighet. Även framgent torde skogen och de skogsindustriella produkterna behålla denna betydelse.

3. För ett skogrikt land som Sverige är utnyttjandet av skogen och dess produktion av stor betydeles för landets ekonomi eftersom så stor del av våra exportinkomster kommer från skogsindustrins produkter. En stor andel av svenskarna är också sysselsatt inom skogsbruk och skogsindustri eller får sin bärgning från dessa näringar. För att vi ska kunna bibehålla en fortsatt hög levnadsstandard är ett långsiktigt och ansvarsfullt utnyttjande av skogen av största betydelse för vårt land.

4. Ett långsiktigt och uthålligt utnyttjande av en förnybar naturresurs är endast möjligt om det sker på naturens villkor. Därför måste skogen brukas och nyttjas i god överensstämmelse med de biologiska lagar som styr skogens och skogsekosystemens funktion och produktion. Ett långsiktigt utnyttjande förutsätter också att skogens naturliga processer kan bibehållas. Ett utnyttjande av en naturresurs innebär dock alltid att den påverkas.

Naturskogen

I en naturskog eller i en skog som i ringa grad påverkas av människan förutsätts alla biologiska funktioner långsiktigt bestå och alla arter överleva. Vad är då karaktäristiskt för den boreala barrskog som naturligt täcker huvuddelen av vårt land? Hur fungerar den om den inte påverkas av människan?

I en av människan opåverkad boreal barrskog finns träd i olika åldrar och storlekar. Antalet grova äldre träd är stort. Eftersom inga träd tas bort från skogen finns det rikligt med döda såväl stående som liggande träd. Skogsbrand förekommer ofta. Talldominerade skogar på torra marker eldhärjas vanligen med 50 - 70 års mellanrum, skogar på något fuktigare marker däremot med ungefär 200 års mellanrum. Efter en brand är antalet levande träd fortfarande stort. I en tallskog överlever huvuddelen av de vuxna träden elden. Även de träd som har fallit till marken påverkas i ringa grad av branden. Förekomsten av bränder i naturskogarna är bäst belagt i Norrland. Brandstatistiken tyder dock på att bränder var minst lika frekventa i övriga delar av landet. Fuktiga grandominerade områden, ofta svackor i terrängen, klarar sig under långa tidsperioder från bränder. På så sätt uppstår områden med lång skoglig kontinuitet vilka fungerar som naturliga refugier för växter och djur som inte klarar mer frekventa brandstörningar. Dessa refugier ligger alltså som öar i ett landskap präglat av frekventa brandstörningar.

Karaktäristiskt för den boreala naturskogen är sammanfattningsvis förekomsten av gamla träd och den rikliga förekomsten av död ved. Speciellt den döda veden utgör ett viktigt substrat för en stor mängd växter och insekter. Karaktäristiskt är också frekventa brandstörningar, som gör den boreala barrskogen synnerligen tålig mot andra störningar. Man kan med fog hävda att den boreala skogen evolutionärt är störningsbetingad. Naturskogens sätt att fungera ger upphov till ett mosaikartat skogslandskap med områden med olika ålder på träden och olika trädslagssammansätt-

ning. Ett tredje karaktäristikt drag i den boreala barrskogen är förekomsten av brandrefugier i svackor eller andra fuktiga områden i terrängen där arter som inte tål frekvent störning kan överleva.

Den av människan utnyttjade skogen

När man började utnyttja skogen var det naturligt att i första hand ta tillvara de äldre och grövre träden. På sikt innebar detta att också förekomsten av död ved minskade i skogarna eftersom de större träden togs tillvara innan de av en eller annan anledning dog. När skogen fick ekonomiskt värde utvecklades den brandbekämpning som under de senaste 100 åren effektivt reducerat den naturliga störning som elden utgjorde. De som utnyttjat och brukar skogen har inte känt till eller förstått värdet med de områden som under lång tid undgått brand varför huvuddelen av dessa också har avverkats och på annat sätt påverkats av skogsbrukandet.

För att i ett brukat skogslandskap kunna behålla naturskogens värden är det viktigt att särskilt uppmärksamma behovet av död ved och gamla träd, att områden med olika ålder och trädslagssammansättning skapas samt att områden med refugiekaraktär sparas eller brukas på ett sätt som gör att refugieskogens sätt att fungera i görligaste mån efterliknas. Vidare måste stor aktsamhet visas när det gäller de skogliga våtmarkerna. I vilken mån dessa krav kan uppfyllas med olika skogsskötselmetoder framgår av följande redovisning.

Trakthyggesbruket: Här tas alla träd som har ett ekonomiskt värde tillvara. Det gamla beståndet ersätts genom skogsodling eller ibland efter naturlig skogsförnyelse av plantskog av endast ett trädslag vanligen tall eller gran. Genom tidigare röjnings- och gallringsåtgärder kan de självsådda lövträden tas bort så att ett jämnt bestånd med ett dominerande trädslag skapas. När träden i detta bestånd har passerat sin tillväxtkulmination men långt innan de når den ålder som träd i en naturskog uppnår avverkas beståndet åter och ett nytt bestånd anläggs. Men trakthyggebruket ger också vissa möjligheter att efterlikna åtminstone en del av naturskogens sätt att fungera. På ett hygge är i regel insådden av lövträd, främst björk, ofta riklig. Genom att acceptera ett inslag av björk under i första hand plant- och ungskogsfasen kan den beståndsstruktur som uppstår efter en brand nära efterliknas åtminstone under en del av ett bestånds omloppstid. Trakthyggesbruket ger också möjligheter för hyggesbränning vilket i vissa situationer kan ha betydelse för bevarandet av brandberoende arter samtidigt som lövträd gynnas.

Blädningsskogsbruket: Här är målet en skog som aldrig slutavverkas och som innehåller träd av samtliga åldersklasser. Vid avverkningarna som görs med 5 - 20 års mellanrum (beroende på markens bonitet) avverkas i första hand de största och äldsta träden. Avsikten är att de sedan genom naturlig föryngring skall ersättas av nya träd. Metoden leder till ett skogstillstånd där träden inte blir särskilt gamla och där döda träd inte lämnas kvar. Blädning medför också att skuggfördragande träd som gran gynnas vilket på sikt innebär att blädningsskogen blir en granskog med ringa eller inget inslag av tall eller björk.

Naturlig förnyelse: Denna skogsskötselmetod förekommer i en mängd varianter, varav blädningsskogsbruket är en. Vid naturlig förnyelse med fröträd, som är den vanligaste formen, ligger resultatet nära det rena trakthyggesbrukets. I andra former låter man genom successiv utglesning och avveckling av det äldre beståndet ett nytt betånd starta i skydd av det äldre. När det äldre beståndet avvecklas är det nya beståndet redan ett ungskogsbestånd, varför marken inte kalläggs som när ett hygge tas upp. Inte heller dessa metoder ger som resultat gamla träd eller död ved av någon omfattning.

"New forest": I USA och Kanada pågår en debatt om skogbruket och dess inverkan på främst den biologiska mångfalden (se närmare härom i bilaga xx). På den amerikanska västkusten där debatten är intensivast prövas skogsskötselmetoder som innebär att man vid avverkning låter en viss del av det äldre beståndet stå kvar och kompletterar det genom plantering i luckor. Naturligt nog sker även en naturlig förnyelse av skog i dessa bestånd. Liknande idéer prövas av forskare i Sverige men försöken är ännu så nya att tillförlitliga resultat saknas. Metoden borde ge relativt goda möjligheter att spara gamla träd och ger sannolikt en del död ved i skogen om man eftersträvar detta.

För alla skogsskötselmetoder som innebär att marken inte kalläggs gäller att den snabba näringsutlakning som uppstår från ett kalhygge uteblir eller reduceras starkt. Successionskänsliga arter får också en bättre miljö.

Naturvård

Det kan konstateras att utnyttjande av skogen innebär att de från naturvårdssynpunkt viktiga element som var karaktäristiska för naturskogen försvinner. Där skogen brukas blir träden varken gamla eller dör på platsen, varför död ved saknas. Gamla träd och döda träd som är viktiga för överlevnaden av en mängd växter och djur kan inte bibehållas i den brukade skogen. Detta måste åstadkommas eller skapas på annat sätt. Här är avsättning av naturreservat där skogen lämnas till fri utveckling ett viktigt medel. För framtiden är det därför viktigt att mer skog än vad som i dag finns avsatt avsätts till naturreservat. Hur mycket skogsmark som måste avsättas som naturreservat för att ett acceptabelt skydd för arter och biotoper skall uppnås vet vi inte med säkerhet. I en specialanalys för kommittén (bilaga 10, kapitel 7) antas som ett räkneexempel att 15 % av skogsmarken avsätts till reservat då speciella åtgärder inte vidtas vid brukandet av skogen. För naturreservat har staten ett ansvar vilket betyder att mark som överförs till reservatet måste lösas in eller ersättas på annat sätt.

Att avsätta reservat är naturligtvis ett effektiv sätt att bidra till att den den biologiska mångfalden bevaras. Frågan är dock om inte ett bättre beaktande över hela den skogsbrukade arealen av de krav som ställs för en biologisk mångfald är en effektivare naturvård. Detta skulle sannolikt också minska behovet att avsätta reservat.

En viktig fråga är vilket ansvar den som äger och brukar skog och skogsmark har för att biologisk mångfald gynnas. Eftersom skogsägaren

brukar en förnybar naturresurs måste den brukas långsiktigt och ansvarsfullt och i överensstämmelse med de biologiska förutsättningarna. Det är därför naturligt att skogsägaren har ett ansvar för att den biologiska mångfalden bibehålls och gynnas. Det framgår också av 21 § i skogsvårdslagen. Utöver vad där sägs måste åtgärder vidtas som garanterar att gamla träd och död ved kommer att finnas i skogen. Vidare är skogsområden med lång kontinuitet ytterst värdefulla. Kan det anses skäligt att den enskilde skogägaren tar ett vidgat ansvar för naturvård och biologisk mångfald genom att lämna områden för fri utveckling minskar behovet av avsättningar av reservat i statens regi. Till detta kan sedan läggas de möjligheter som finns att använda olika skogsskötselmetoder för att öka variationen i skogen.

Vid val av skogsskötselmetoder gäller det att hålla i minnet att de samtliga påverkar skogen. Ingen metod förmår upprätthålla de kvaliteter som finns i en naturskog i varje fall inte om man samtidigt önskar få en hög virkesproduktion. Kommittén anser att trakthyggesbruk är en skogsskötselform som passar väl i den boreala barrskogen där frekventa kraftiga störningar alltid har förekommit. Speciellt tilltalande är trakthyggesbruk med fröträd inom områden där detta biologiskt är lämpligt. Genom val av hyggesstorlek och hyggesplacering kan en mosaik av bestånd i olika åldrar och med olika trädslagssammansättning åstadkommas. Alternativa skötselmetoder som innebär att man undviker kalhuggning kan vara av särskilt värde inom områden som i en naturskog skulle präglas av långa skogliga kontinuiteter och kan också bidra till att behhålla en biologisk mångfald. Inom sådana områden är kalhuggning en olämplig metod. Under tiden efter andra världskriget har trakthyggebruk varit den dominerande skogsskötselformen i vårt land. Detta har gett ett från produktionssynpunkt mycket gott resultat. Eftersom metoden så starkt dominerat vårt skogsbruk har såväl teknikutveckling som forskning inriktats på att öka arbetseffektiviteten i och kunskapen om trakthyggesbruket. Det innebär att kunskaperna om trakthyggesbruket i dag är synnerligen goda, medan kunskaperna om alternativen till trakthyggesbruket är långt sämre. I en på kommitténs uppdrag genomförd specialanalys (bilaga 10 kapitel 6) har exempel på alternativa skötselmetoder beskrivits.

Avslutande synpunkter

Det vi här har behandlat gäller hur den biologiska mångfalden i skogen skall kunna bibehållas. Främst har vi pekat på den betydelse som gamla träd och död ved därvid har. Som framgått innebär skogsbruk att dessa för ett stort antal arter viktiga element inte finns i en brukad skog. Det är under de senaste åren som kunskapen om gamla träds och om död veds betydelse för den biologiska mångfalden i skogen har visats klart. Därför har också frågan aktualiserat hur de kvalitéer som utvecklas i en ostörd skog skall kunna behållas samtidigt som ett aktivt skogsbruk drivs. Detta skall läggas till tidigare miljökrav när det gäller skogsbruk. Vidare har under senare år de orörda våtmarkernas betydelse för biologisk mångfald

visats. Våra kunskaper om effekterna av olika åtgärder som kan vidtas för att gynna naturvården och väga dessa mot produktionskrav är långt ifrån fullständiga. Den forskning som har bedrivits och bedrivs inom området ger emellertid snabbt ökade kunskaper som påverkar synen på vilka åtgärder som är mest effektiva. Detta är viktigt att ta hänsyn till vid utformningen av ett miljömål för skogspolitiken men kanske främst vid utformningen av medlen för att nå ett sådant mål.

Vid beslut om miljömål för svenskt skogsbruk är det enligt kommitténs uppfattning nödvändigt med en samsyn när det gäller följande förutsättningar för nyttjandet av skogen, nämligen att

- den svenska skogens produktionsförmåga skall brukas långsiktigt, ansvarsfullt och med sikte på god ekonomisk avkastning för skogsägare och samhälle,
- ett långsiktigt bruk av skogen måste ske i överensstämmelse med naturgivna biologiska förutsättningar,
- när skog brukas påverkas dess naturliga dynamik och utveckling,
- förekomst av död ved och gamla träd är ett viktigt element i en naturskog som starkt reducerats eller inte alls finns i en brukad skog, sådana kvaliteter i skogen finns endast inom områden av skogen som karaktäriseras av lång kontinuitet eller inom områden som lämnas för fri utveckling. Avsättningen av reservat i statens regi måste därför ökas,
- skogsägaren har ett ansvar för att med hänsyn till förutsättningarna söka gynna eller åtminstone bibehålla diversiteten och den biologiska mångfalden vid skogens brukande.

7.2 Skogssektorns ansvar för miljön

Våra slutsatser och förslag

Kommittén anser att det grundläggande sektorsansvaret för de skogliga naturresurserna skall ligga på skogsägarna/skogsbrukarna och att skogsägarna skall ansvara för och bekosta de naturvårdande åtgärder som bör ingå som ett normalt led i verksamheten. Med utgångspunkt i det miljömål som kommittén föreslagit i föregående avsnitt anser vi att det ingår i skogsägarens sektorsansvar att utveckla och tillämpa skötselmetoder som utgår från naturgivna förutsättningar och att engagera den sakkunskap som behövs för att kunna tillgodose naturvårdshänsynen.

Kommittén betonar att myndigheternas arbete i hög grad skall inriktas på att bygga upp kunskaper, att förändra attityder och att kartlägga och för skogsägarna redovisa naturvärden.

Kommittén har den bestämda uppfattningen att skogsvårdsorganisationen i enlighet med det miljöpolitiska beslutet om ett ökat sektorsansvar bör få

ett större ansvar och vidgade befogenheter för naturvårdsfrågor på det skogliga området. Härigenom uppfyller man också kravet i det miljöpolitiska beslutet att skogsägaren endast skall behöva ha kontakt med en myndighet. Vi föreslår i enlighet härmed att skogsvårdsorganisationen i framtiden, utöver att i enlighet med riksdagens uttalande ha tillsynen över de skogliga biotoperna enligt 21 § naturvårdslagen, även skall handlägga samråd enligt 20 § och tillståndsfrågor enligt 18 c § naturvårdslagen avseende skogliga arbetsföretag.

Vi föreslår även att skogsvårdsorganisationen skall ha ansvar för frågor rörande ädellövskoglagen.

Slutligen anser vi att organisationen skall handlägga jakt- och viltvårdsfrågor med skoglig anknytning.

7.2.1 Utgångspunkter

Av 1979 års skogspolitiska beslut (prop. 1978/79:110, s. 52) framgår att skogsbruket måste "bedrivas med hänsyn tagen till skogen som livsmiljö för växter och djur, till skogens inverkan på vattenbalans och lokalklimat och till möjligheterna att utnyttja skogsmarken för friluftsliv och rekreation. Vidare måste hänsyn tas till intresset av att bevara vissa inslag i kulturlandskapet. Skogsbruket måste alltså bedrivas så att förutsättningarna för en mångsidig användning av våra skogar inte rubbas." Detta synsätt uppmärksammades också i förarbetena till naturresurslagen.

Skogsbrukets sektorsansvar för miljön slogs fast i 1988 års miljöpolitiska beslut. I propositionen 1987/88:85 sägs bl.a. att hänsyn till naturmiljön alltid måste ingå som ett viktigt led i all markanvändning och att skogsbruket bör bedrivas på ett sätt som tar hänsyn till naturvårdens intressen.

Sektorsansvarets innebörd och principerna för dess tillämpning utvecklades i anslutning till 1991 års miljöpolitiska beslut. Naturvårdslagsutredningens betänkande (SOU 1990:38) och Naturvårdsverkets rapport Natur 90, utgjorde i denna del det huvudsakliga underlaget för behandlingen i propositionen (1990/91:90) En god livsmiljö. Det miljöpolitiska beslutet 1991 innebär en allmän skärpning av miljömålen. Detta har, som också framgår av propositionen och jordbruksutskottets betänkande (1990/91:JoU 30), stor betydelse för sektorsansvarets innebörd och tillämpning.

I propositionen anges att det gemensamma målet för naturvården och hushållningen med naturresurserna bör vara att enligt intentionerna i naturresurslagen slå vakt om den biologiska mångfalden och att nyttja naturresurserna på ett långsiktigt hållbart sätt. I form av riktlinjer anges att de förnybara resurserna skall utnyttjas inom ramen för ekosystemens produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen skall bevaras så att

i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

Skärpningarna av mål och riktlinjer stämmer väl överens med innehållet i de internationella konventioner som Sverige har undertecknat och som bygger på ökad kunskap om vad som krävs för en hållbar utveckling. Enligt miljöpropositionen är förutsättningen för en hållbar utveckling att myndigheter och företag som är verksamma inom alla samhällssektorer ansvarar för och bekostar det nödvändiga miljövårdsarbetet som en naturlig del av verksamheten.

För skogsbrukets del innebär sektorsansvaret för miljön och för vården av naturresurserna ett ansvar för såväl näringsidkare som myndigheter att anpassa sig till de fastlagda miljömålen. Till sektorsansvaret hör också att ta hänsyn till kulturvården i de miljöer som berörs av respektive sektorsverksamhet.

I samband med behandlingen av propositionen till 1991 års miljöpolitiska beslut framhöll jordbruksutskottet att det är viktigt att åstadkomma en lämplig fördelning av ansvaret för naturvården mellan staten och den enskilde. Utskottet pekade bl.a. på propositionens förslag om biotopskydd och om ökade möjligheter att hindra arbetsföretag som skadar naturmiljön som exempel på hur den enskildes ansvar för miljön kan utvidgas.

Förutom vidgat sektorsansvar för miljön präglas det miljöpolitiska beslutet av ambitionen att organisera arbetet med att omsätta miljömålen på det mest kostnadseffektiva sättet. För skogsbrukets del innebär det bl.a. att skogsägarna ifråga om skötseln av sin skog inte skall behöva ha kontakter med mer än en myndighet. Vidare påpekas det att naturvårdsarbetet har ett nära samband med kulturmiljövården och att det bl.a. från kostnadssynpunkt är angeläget att insatserna för natur- och kulturmiljövården samordnas. Som exempel på skogsmyndigheternas sektorsansvar nämns de i den miljöpolitiska propositionen gjorda uttalandena om tillsynsansvaret när det gäller det nya biotopskyddet i 21 § naturvårdslagen och det utvidgade samrådsförfarandet 20 §.

Skogsbrukets sektorsansvar, dvs. skyldigheten för skogsbrukarna/skogsägarna att bruka skogen på ett sätt som säkrar den biologiska mångfalden och den genetiska variationen ställer i enlighet med kommitténs direktiv krav både på planering av markanvändningen och på miljöanpassade brukningsmetoder samt en stärkt ställning för miljö- och naturvården i skogspolitiken. Vad gäller det sistnämnda är det kommitténs uppgift att, förutom att precisera miljömål för skogsbruket, även lämna förslag om en bättre integrering av miljöfrågorna i skogspolitiken och dess medel.

Arbetsgruppen för naturvårdshänsyn har i promemorian (Ds 1991:87) Naturvårdshänsyn i de areella näringarna i fråga om sektorsprincipen hänvisat till jordbruksutskottets uttalande att skogs- och jordbrukare är skyldiga att ta skälig naturvårdshänsyn utan att ersättning utgår. Arbetsgruppen har dock hänskjutit frågan om att närmare precisera vad en skogsbrukares naturvårdsansvar innebär till bl.a. vår kommitté. Kommittén behandlar förslagen i kapitel 10.

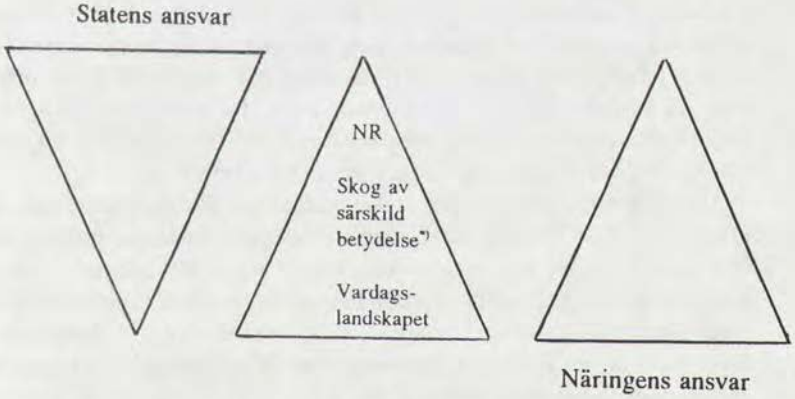
7.2.2 Kommitténs överväganden

Det grundläggande sektorsansvaret för de skogliga naturresurserna ligger på skogsägarna/skogsbrukarna. Detta innebär att skogsägarna ansvarar för och bekostar de naturvårdande åtgärder som normalt bör ingå i verksamheten. Det ställs ökade krav på att alla sektorer skall åstadkomma en bättre anpassning till de ekologiska systemen. För skogsbrukets del innebär det både ett ökat miljöansvar och en tyngdpunktsförskjutning i naturvården mot att bevara en rik flora och fauna och att värna biologisk mångfald. Detta innebär behov av att utveckla och tillämpa skötselmetoder som utgår från de naturgivna förutsättningarna. Skyddet av biotoper är också en viktig förutsättning för att kunna behålla den biologiska mångfalden.

Sektorsansvaret ställer krav på grundläggande kunskaper om ekologi och naturvård hos den som har det primära ansvaret, dvs. markägaren. Det får i övrigt anses ingå i skogsägarens sektorsansvar att engagera den sakkunskap som behövs för att kunna tillgodose naturvårdshänsynen.

Skogsnäringens ansvar kontra statens

Figur 7.1 avser att illustrera det relativa ansvaret för naturvårdsåtgärderna i skogen mellan näringen och staten. Den delar in skogsmarken efter behovet av hänsyn till miljön alltifrån vardagslandskapet (normal skogsmark) med normalt hänsynstagande till mera känsliga områden där det i högre grad handlar om bevarande och till naturreservat som handlar om säkerställande.



Figur 7:1 Det relativa ansvaret - inkl. kostnadsansvaret - för naturvårdsåtgärderna i skogen.

*) Skog av särskild betydelse för biologisk mångfald, rekreation och friluftsliv m.m.

Inom vardagslandskapet som är det till ytan helt dominerande bör enligt jordbruksutskottets uttalande ansvar och kostnader i huvudsak ligga på näringsutövaren som nyttjar naturen i sin verksamhet. För de mest

bevarandevärda objekten, som omfattar naturtyper och innehåller arter som är så känsliga att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig påverkan, krävs ett mer eller mindre fullständigt skydd med stöd av naturvårdslagen (NR i figuren). Ansvaret och kostnaderna på denna nivå ligger främst på staten.

För området däremellan i figuren bör ansvar och kostnader i högre grad delas mellan skogsbruket, stat och kommun. Ju mer åtgärderna avser bevarande av livskraftig populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen. Vid åtgärder som i huvudsak avser att främja rekreation och friluftsliv bör ansvaret åligga kommunen.

Myndigheternas ansvar

Enligt 1991 års miljöpolitiska beslut kommer sektorsmyndigheternas miljöansvar att ha stor betydelse för det fortsatta miljöarbetet. De miljömål som formuleras på politisk nivå och inom de centrala miljömyndigheterna skall överföras till sektorsmål och åtgärdsprogram av sektorsmyndigheterna. De nationella målen skall också brytas ned på olika geografiska områden. Härigenom ökar möjligheterna att prioritera och att genomföra de åtgärder som behövs för att förbättra miljön.

Regeringen har förstärkt sektorsmyndigheternas miljöansvar ytterligare, bl.a. Skogsstyrelsens och Skogsvårdsstyrelsernas, genom att ange detta ansvar i instruktionen för myndigheterna.

Naturvårdsverkets centrala roll i miljöarbetet har understrukits i det miljöpolitiska beslutet. Bl.a. sägs att Naturvårdsverkets roll i naturvårdsarbetet skall vara stödjande, rådgivande och policyskapande. Utformningen av strategier, handlingsprogram samt råd och riktlinjer har angetts som särskilt viktiga uppgifter. I verkets uppgifter ingår också att utforma mätbara kvalitetsmål bl.a. för bevarande av den biologiska mångfalden. Naturvårdsverket har också en pådrivande roll och skall därför delta i arbetet med att utforma och följa upp sektorsplanerna.

Under år 1992 kommer Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att i samarbete och inom ramen för Naturvårdsverkets pågående projekt MIST (Miljön i Sverige, tillstånd, trender) och MILJÖ93 närmare precisera ansvarsfördelningen mellan myndigheterna på central, regional och lokal nivå inom området skogen och miljön. Därvid skall också definieras och beskrivas innebörden och utformningen av de instrument som kommer till användning för ansvarsfördelningen.

Enligt sina direktiv skall skogspolitska kommittén i sitt arbete med organisationsfrågor särskilt bedöma hur skogssektorns miljöansvar skall komma till uttryck i skogsmyndighetens uppgifter och organisation.

I avvaktan på närmare preciseringar har ansvars- och arbetsfördelningen av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i stora drag beskrivits enligt följande.

Naturvårdsverket skall främst
- identifiera problem,
- utarbeta aktionsprogram,

- sätta upp strategiska mål, precisera mätbara kemiska, fysikaliska och biologiska mål,
- delta i Skogsstyrelsens arbete med sektorsplan för skogsbruket och åtgärdsprogram,
- utvärdera resultaten mot målen (3-5 års perspektiv), avge en "revisionsberättelse",
- följa Skogsstyrelsens och Länsstyrelsernas årliga rapportering i miljörapporter knutna till den årliga resultatredovisningen,
- stå för kunskap och sprida kunskap,
- ha internationella kontakter.

Skogsstyrelsen skall främst
- ta initiativ till insatser som bidrar till att uppfylla skogsbrukets miljömål,
- samordna, leda och utveckla skogliga naturresursinventeringar,
- i kontakt med näringen utarbeta sektorsplan för skogsbruket inkluderande preciserade resultatmål och åtgärdsprogram,
- följa upp resultaten och avge årlig miljörapport,
- stå för kunskap och sprida kunskap.

Skogsvårdsstyrelserna skall i samarbete med Länsstyrelserna föra ner verksamheten på ett regionalt anpassat plan och genomföra verksamheten i direktkontakt med näringens företrädare. I denna verksamhet ingår bl.a. att
- förbättra kunskapsunderlaget genom inventeringar av skogen som naturresurs i vid bemärkelse,
- utarbeta regionala resultatmål och åtgärdsprogram,
- genomföra åtgärdsprogram, bl.a. utbildning av bl.a. skogsägare rådgivning och lagtillsyn,
- följa upp resultaten och avge årlig rapport till Skogsstyrelsen och Länsstyrelsen.

Länsstyrelserna skall årligen avge miljörapport varvid även skogsfrågorna avrapporteras, efter skogsvårdsstyrelsens rapport till länsstyrelsen.

I det följande definieras och beskrivs några av de instrument, som med utgångspunkt i det miljöpolitiska beslutet, kommer till användning för att fördela myndighetsansvaret.
- Naturvårdsverkets *aktionsprogram* följer upp och lämnar förslag till fortsatt miljövårdsarbete för ett brett miljöområde över flera samhällssektorer. Aktionsprogram urformas av Naturvårdsverket i samarbete med övriga berörda myndigheter.
- Skogsstyrelsens *sektorsplan* skall följa upp och analysera utvecklingen inom skogsbruket i relation till miljömålen. Sektorsplanen skall innehålla *åtgärdsprogram* för att säkra skogens och skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga, växt- och djurarters samt naturtypers fortbestånd och skyddet av unika naturvärden. Planen skall också bevaka skogsbrukets inverkan på omgivningen, grundvatten, sötvatten och hav. Planen skall således gälla näringens hela miljöpåverkan. Den

skall föreslå de ytterligare åtgärder som behövs för att nå utsatta miljömål för sektorn.

- Skogsstyrelsens *miljörapport* är en årlig redovisning av miljöarbete som skall lämnas i anslutning till den årliga resultatredovisningen.

Det som har redovisats när det gäller myndigheternas miljöarbete inom skogsbrukets område överensstämmer i huvudsak med kommitténs uppfattning. Kommittén vill dessutom särskilt betona följande.

En förutsättning för att uppnå miljömålet för skogsbruket är en aktiv medverkan från skogsägarna. Detta i sin tur kräver att skogsägarna har goda kunskaper och intresse att vidta erforderliga åtgärder. Myndigheternas arbete måste därför i hög grad inriktas på att bygga upp kunskaper, att förändra attityder och att kartlägga och för skogsägarna redovisa naturvärden. Detta arbete bör vara reslutatinriktat.

Ett effektivt miljöarbete förutsätter dessutom en smidig planering och uppföljning av myndigheternas verksamhet. Det finns enligt kommitténs bedömning anledning att inom ramen för de ovan nämnda pågående projekten MIST och MILJÖ93 förutsättningslöst utreda hur denna planering och uppföljning skall utformas och hur rollfördelningen mellan skogs- och naturvårdsmyndigheterna skall vara.

Naturvårdsverket genomför för närvarande på regeringens uppdrag en utredning angående biotopskyddet enligt 21 § naturvårdslagen. Inom den utredningen har diskuterats vilken myndighet som skall besluta om skydd av enskilda skogliga biotoper. I 1990/91 års miljöpolitiska beslut angavs att övervägande skäl talade för att skogsvårdsstyrelsen skulle vara beslutande i dessa fall vilket riksdagen också bekräftade i en kommentar till en motion.

Enligt kommitténs bestämda uppfattning bör det miljöpolitiska beslutet följas. Det är nämligen enligt vår mening en följdriktig utveckling av ett ökat sektorsansvar att skogsvårdsorganisationen får ett större ansvar och vidgade befogenheter angående naturvårdsfrågor på det skogliga området. I enlighet härmed förslår vi att ädellövskogslagens bestämmelser överflyttas till skogsvårdslagen och att skogsvårdsstyrelsen blir tillsynsmyndighet rörande samtliga frågor enligt de bestämmelserna.

Kommittén vill också peka på att det är en naturlig utveckling av sektorsansvaret att Skogsvårdsstyrelsen i framtiden även handlägger samråd enligt 20 § naturvårdslagen rörande skogliga arbetsföretag samt tillståndsfrågor enligt 18 c § naturvårdslagen som berör skogliga arbetsföretag. Detta torde medföra behov av ändring i naturvårdslagen varigenom Skogsvårdsstyrelsen får beslutanderätt i dessa frågor. En närmare utformning av bestämmelserna har inte gjorts i detta betänkande. Slutligen bör enligt vår uppfattning jakt- och viltvårdsfrågor med skoglig anknytning handas av skogsvårdsorganisationen.

7.3 Regionalpolitik i skogspolitiken

Våra slutsatser och förslag

Kommitténs slutsats är att skogsbruket även i fortsättningen bör ha förutsättningar att vara basen för sysselsättning och försörjning i flera delar av landet, främst i Norrlands inland och där utan tvekan som råvarubas.

Kommitten anser därför att storskogsbruket även i fortsättningen skall ha ett ansvar för att främja en någorlunda jämn och säker avkastning och trygga sysselsättningsunderlaget i dessa delar av landet. Detta föreslår vi komma till uttryck genom att vi i kapitel 10 föreslår att de nuvarande ransoneringsbestämmelserna bibehålls avseende storskogsbruket.

Vi anser vidare att regionalpolitiska stöd även i fortsättningen skall kunna användas för skapa underlag för en hög skogsproduktion i framtiden och ett aktivt skogsbruk idag. Som ett uttryck för sektorsansvaret anser vi att nu aktuellt stöd bör administreras av skogsmyndigheten.

7.3.1 Sysselsättningen i skogen

De areella näringarna, främst jordbruk och skogbruk, spelade förr i tiden en väsentlig roll för sysselsättning och försörjning i vårt land. Även om den fortgående utvecklingen av vårt näringsliv har både antalsmässigt och andelsmässigt minska denna betydelse spelar de areella näringarna fortfarande stor roll i flera regioner i landet. Genom kraftigt driven rationalisering och effektivisering har livsmedelsförsörjningen kunnat säkras för befolkningen och skogsbruket har ökat kraftigt i omfattning mätt i t.ex. avverkad volym.

Den tidigare starka kopplingen mellan jordbruk och skogsbruk har i stor utsträckning upplösts. I glesbygdsområdena är kombinationen jordbruk/-skogsbruk på små enheter fortfarande viktig. Även om de allra senaste årens ekonomiska bekymmer för jordbruket markerat det kombinerade företagets styrka visar utvecklingen dock i ett längre perspektiv att näringarna gått skilda vägar. Endast 15 % av skogsmarken ingår numera i kombinerade företag där de båda företagsdelarna kan sägas båda ha någon betydelse för rörelsens resultat. Allt fler privata skogsägare får sin huvudsakliga inkomst från annan verksamhet än skogsbruk.

Antalet sysselsatta i skogsbruket är svårt att mäta. Det beror på att mycket av verksamheten utförs av deltidssysselsatta eller korttidsanställda. Befintlig statistik visar bl.a. att antalet arbetstimmar i skogsbruket har

minskat från ca 50 milj. år 1980 till ca 40 milj. år 1990. Merparten av minskningen faller på storskogsbruket.

Även om den direkta sysselsättningen i skogsbruket sålunda kan sägas vara liten är näringen av stor betydelse för sysselsättningen och försörjningen i många delar av vårt land. Särskilt i glesbygden är skogen en resurs som bildar basen för många verksamheter och bidrar till att skapa tillräckligt underlag för nödvändig service. För cirka 1/4 av landets kommuner är skogsnäringen i vid mening således av närmast avgörande betydelse för sysselsättning och försörjning.

7.3.2 Huvuddragen i gällande regionalpolitik

De senaste mer övergripande ställningstagandena till regionalpolitiken redovisas i budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100 bil. 11). I arbetsmarknadsutskottets betänkande (1991/92:AU13) Regionalpolitiken konstateras att det råder en bred politisk enighet om de allmänna målen för regionalpolitiken och att inriktningen av den inte på något avgörande sätt avviker från den av riksdagen år 1990 fastlagda politiken (prop. 1989/-90:76, AU13, rskr. 346). Utskottet anser mot den bakgrunden att de av riksdagen sålunda fastställda målen för regionalpolitiken alltjämt bör gälla.

Regionalpolitiken skall inriktas på att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet. Politiken skall främja en rättvis fördelning av välfärden mellan människor i olika delar av landet och en balanserad befolkningsutveckling så att betydande valfrihet i boendet kan åstadkommas. Regionalpolitiken skall vidare underlätta för rationell produktion varigenom ekonomisk tillväxt kan uppnås.

Om målen skall kunna uppnås måste det skapas förutsättningar för ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt fungerande regioner. Utvecklingskraften i de mindre företagen är avgörande för den regionalt spridda sysselsättningen, liksom satsningar på bättre infrastruktur.

I 1990 års regionalpolitiska beslut slogs det fast att det krävs åtgärder inom en rad olika samhälls- och politikområden för att nå de regionalpolitiska målen. Verksamheten inom respektive område bör därför utformas så att de krav som de regionalpolitiska målen ställer uppfylls. Huvudprincipen bör vara att detta skall ske som en integrerad del av verksamheten och inom de ordinarie medelsramarna som ställs till respektive politikområdes förfogande. Enligt föredragande departementschef måste politiken för olika sektorsområden för att vara tydlig och effektiv utformas med utgångspunkt i de mål och krav som gäller inom respektive sektor. Samtidigt är det prinicpiellt viktigt att när konkreta insatser planeras inom olika sektorsområden, de ges en sådan inriktning och utformning att de regionalpolitiska målen främjas. Detta ansågs angeläget såväl från allmänna välfärdspolitiska utgångspunkter som från målet om tillväxt och högt resursutnyttjande i samhällsekonomin. Varje samhälls- och politikområde bör alltså ha ansvaret för att den egna verksamheten anpassas och inriktas efter kraven på regional utveckling och efter de skiftande behoven i olika regioner. De areella näringarna utpekas särskilt i detta sammanhang.

Inom regionalpolitiken finns en rad specifika ekonomiska medel. Det gäller t.ex. lokaliserings- och utvecklingsbidrag, sysselsättningsbidrag, glesbygdsstöd och nedsättning av socialavgifter. Även om ansvaret för en regionalt utvecklad infrastruktur vilar på resp. sektor anslås särskilda medel för regionalpolitiska infrastrukturåtgärder. De regionalpolitiska företagsstöden kanaliseras i huvudsak till två särskilda stödområden som bedöms ha de svåraste långsiktiga problemen.

7.3.3 Regionalpolitiken i 1979 års skogspolitik

I förarbetena till 1979 års skogspolitiska beslut framhåller föredragande departementschefen att skogen kommer att vara av stor betydelse inte bara för vårt eget lands ekonomi och vårt välstånd utan också i ett internationellt perspektiv (prop. 1978/79:110). Vi måste därför ta tillvara möjligheterna att utnyttja den produktionsresurs som skogsmarken utgör. Skogen måste betraktas som en nationell tillgång som skall utnyttjas för samhällets bästa.

Föredraganden framhåller vidare att det är självklart att skogsnäringen måste verka i överensstämmelse med de övergripande samhällsekonomiska målen och i samspel med andra samhällssektorer. Det innebär bl.a. att näringen måste bidrag till att uppfylla målen om full sysselsättning, ekonomisk tillväxt och regional balans.

I fråga om formuleringen av skogspolitikens mål anfördes bl.a. följande. Den nu gällande skogspolitiken (1948 års) bygger på principen om hushållning med skogstillgångar och står således väl i överensstämmelse med den moderna synen på resursutnyttjande. Detta synsätt bör ligga till grund för skogspolitiken även i fortsättningen. Det innebär bl.a. att vi även framdeles bör eftersträva en väl avvägd hushållning med skogarna som gör det möjligt att kontinuerligt utnyttja det virke som skogarna kan ge. Motivet för hushållningen med skogarna har tidigare främst varit behovet av att säkra dels skogsindustrins råvaruförsörjning på längre sikt dels sysselsättningsunderlaget i skogsbruket. Dessa motiv är väsentliga även i fortsättningen.

Föredragande departementschefen framhöll skogsnäringens väsentliga betydelse för sysselsättningen. Särskilt gäller detta i skogslänen, främts i deras glesbygder. I dessa områden är i dag bristen på alternativa sysselsättningsmöjligheter stor samtidigt som förutsättningarna att skapa nya arbetstillfällen är begränsade. Departementschefen påpekade att omsorgen om sysselsättningen redan i dag spelar en väsentlig roll i skogspolitiken och att så bör vara fallet även i fortsättningen. Genom ett kontinuerligt skogsbruk med hög volymproduktion och en god hushållning skapas en fast grund för sysselsättningen inom skogsnäringen och angränsande näringar. Vidare stärks underlaget för nödvändig service i glesbygden.

De uttalanden som här har redovisats i anslutning till formuleringen av skogspolitikens mål år 1979 följdes upp på flera olika sätt i den närmare utformningen av skogspolitiken och dess medel. Så t.ex. var sysselsättningen ett väsentligt motiv i ställningstagandena om den framtida skogsproduktionens omfattning och inriktning och därmed medlen för att nå denna.

Flera bestämmelser i skogsvårdslagen tjänar regionalpolitikens syften utan att det direkt kommer till uttryck. Det gäller t.ex. bestämmelserna om anläggning av ny skog, röjning, gallring och avverkning som syftar till att kontinuerligt skogsbruk med hög kvalitets- och volymproduktion. Bestämmelser som mer direkt tar sikte på att värna skogsindustrins långsiktiga råvaruförsörjning och därmed sysselsättningen i både industrin och skogsbruket är dels de som innebär begränsning i rätten att avverka slutavverkningsmogen skog, dels de år 1983 beslutade bestämmelserna om skyldighet att avverka viss del av denna.

Gällande skogspolitik tar av bl.a. regionalpolitiska skäl sikte på att ett aktivt skogsbruk skall bedrivas på i princip alla fastigheter. Mot den bakgrunden gäller hushållnings- eller ransoneringsbestämmelserna i skogsvårdslagen alla fastigheter eller i vissa fall s.k. brukningsenheter. Med brukningsenhet avses i regel en och samma ägares skogsmarksinnehav inom en kommun. I förarbetena anges att i vad mån avsteg skall få göras från denna regel måste främst prövas med hänsyn till att ransoneringen bl.a. syftar till att främja en jämn sysselsättning i skogsbruket. En uppdelning av ett skogsmarksinnehav inom en kommun eller en sammanföring av mark inom två eller flera kommuner bör följaktligen få ske bara om det är lämpligt med hänsyn till sysselsättningsunderlaget inom olika arbetskraftsområden.

De grundläggande krav som ställs enligt skogsvårdslagstiftningen skall alltid tillgodoses utan statligt stöd. I de fall då det är ett samhällsintresse att få till stånd en skogsvård som går utöver dessa krav som kan anses skäliga för den enskilda skogsbrukaren bör emellertid enligt 1979 års beslut statligt ekonomiskt stöd kunna ges. Det anges att sådant stöd kan motiveras främst från regionalpolitiska utgångspunkter. Sådant stöd beslutades. I anslutning härtill betonades den stora betydelse som skogsbruket har i glesbygden som en del i det sammantagna sysselsättnings- och serviceunderlaget. Det påpekades också att skogsbruket i inte obetydlig utsträckning åstadkommer sysselsättning i flera angränsande näringar och att insatser inom skogsbruket torde tillhöra de minst kostsamma sysselsättningsskapande åtgärderna.

Departementschefen framhöll att det statliga stödet till skogsbruket borde ha en regionalpolitisk funktion även i fortsättningen. Härigenom kan en högre skogsproduktion upprätthållas i norra Sverige för att möjliggöra skogsindustriell verksamhet där. Mot den bakgrunden gjordes en stödområdesavgränsning som grund för fördelning och differentiering av det statliga stödet. Avgränsningen gjordes med utgångspunkt i förutsättningarna för skogsproduktion och inte direkt i det faktiska sysselsättningsläget.

För stödområdet beslutades dels särskilda skogsvårdsbidrag, dels förhöjda bidrag till andra skogsvårdsåtgärder och skogsvägsbyggnader. Formerna för och omfattningen av stöd av detta slag har sedan år 1980 förändrats flera gånger. Stödet finansierades från början helt med ordinarie statsbudgetsmedel. Sedan år 1984 har finansieringen med ett undantag helt skett med skogsvårdsavgiftsmedel. Undantaget har varit den treåriga försöksverksamheten med regionalpolitiska insatser i privatskogsbruket i

Norrbottens och Västerbottens inland och som nu förlängs ett år finansierad med skogsvårdsavgiftsmedel.

7.3.4 Regionalpolitiken i kommitténs uppdrag

I kommitténs direktiv framhålls bl.a. att vi bör räkna med att skogsnäringen även i framtiden i en eller annan utformning kommer att fortsätta att utgöra ryggraden i den svenska samhällsekonomin och i högre grad än för närvarande bidra till tillväxten i ekonomin. Därför bör kommittén i sin målformulering utgå från att skogarna även framgent skall utnyttjas effektivt och med ansvar. De svenska skogarna är grundläggande för sysselsättningen i glesbygden och därmed en förutsättning för en levande landsbygd. Kommittén skall i fråga om statliga medel bedöma om regionalpolitiskt motiverade stöd skall kunna lämnas och lämna förslag till hur de i så fall skall finansieras. I sin översyn av den statliga skogsvårdsorganisationen skall kommittén utgå från att orgnisationens lokala förankring bör behållas men skogsvårdsstyrelsernas regionala anpassning, t.ex. genom större geografiska ansvarsområden, skall prövas.

7.3.5 Regionalpolitiken och EG

Utgångspunkterna för regionalpolitiken inom EG och Sverige är delvis olika. Inom EG är skillnader i ekonomisk utveckling och arbetslöshet stora mellan olika länder och regioner. EG:s regionalpolitik tar därför sin utgångspunkt främst i strävandena att utjämna dessa skillnader.

I Sverige är det främst långsiktiga nackdelar för näringslivet i vissa delar av landet som regionalpolitiken strävar att eliminera. Långa avstånd till marknader, låg befolkningstäthet, gles infrastruktur och ett kallt klimat är exempel på sådana faktorer.

Det mellan EFTA och EG träffade EES-avtalet berör i första hand den del av regionalpolitiken som omfattar direkta stöd till företag. Åtgärder i form av allmänna infrastrukturåtgärder och regionalpolitiska anpassningar inom olika politikområden berörs inte avtalet i den mån de inte snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och därmed handeln mellan avtalsparterna på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset. Det senare är en grundläggande regel för statsstöd.

Avtalet tillåter emellertid bl.a. dels stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning (det högst prioriterade området), dels stöd för att underlätta utveckling av viss näringsverksamhet eller vissa regioner i den mån det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset (det mindre prioriterade området).

Särskilda icke-bindande rättsakter som fogats som bilaga till EES-avtalet anger förutsättningarna för att regionalpolitiskt stöd skall få ges. Bl.a. skall stödområden vara väl definierade och avgränsande, bidragsnivåerna skall relateras till de regionala problemens art och svårighetsgrad och maximal

stödnivå skall anges t.ex. i procent av investeringskostnaderna. Vad gäller stödområden får i det högst prioterade ingå sådana regioner som under en treårsperiod visar en BNP/capita som är minst 25 % lägre än EG:s genomsnitt. Bidragsnivån i detta område får uppgå till högst 75 % av investeringskostnaderna. I det mindre prioriterade stödområdet får sådana regioner ingå som avviker starkt från det egna landets genomsnitt (inomnationell obalans).

Eftersom de regionalpolitiska problemen i stora delar av de nordiska länderna har en annan karaktär än de i EG medger EES-avtalet att hänsyn skall kunna tas till bl.a. befolkningstätheten. Mot denna bakgrund görs i regeringens EES-proposition den bedömningen att svensk regionalpolitik bör kunna bedrivas med i stort sett samma inriktning som i dag när EES-avtalet har trätt i kraft.

7.3.6 Kommitténs överväganden

De skilda förutsättningar som råder i vårt land innebär för vissa regioner stora svårigheter att upprätthålla ett väl differentierat och starkt näringsliv som ger sysselsättning och underlag för service. Särskilt utpräglat är detta förhållande i norra Sveriges inland. De stora avstånden, den glesa bebyggelsen och det kärva klimatet är viktiga orsaker härtill. Samtidigt är det av flera skäl väsentligt att hela Sverige lever. En levande landsbygd är i sig ett viktigt mål för regionalpolitiken.

I de områden det här är fråga om är möjligheterna till sysselsättning och försörjning få. Förutsättningarna för att skapa nya sysselsättningstillfällen är begränsade. Det är därför viktigt att så långt möjligt bygga på de resurser som bygden kan erbjuda. Sedan vattenkraften har byggts ut är en av de väsentligaste skogen. Skogen har sedan länge varit basen för sysselsättning och försörjning i Norrlands inland. Det bör den kunna vara även i fortsättningen. Som råvarubas för skogsindustrin är det ingen tvekan om att detta är möjligt.

Insikten om skogsbrukets regionalpolitiska betydelse präglar gällande skogspolitik. I linje med den beslutade regionalpolitiken har alltså skogsbruket och skogsmyndigheten getts ett sektorsansvar i detta avseende. Kravet på ett kontinuerligt skogsbruk är en förutsättning för framtida skördar. Ransoneringsreglerna har främjat en någorlunda jämn och säker avkastning. Bestämmelserna om att de skall tillämpas på varje brukningsenhet och att dessa i princip inte får omfatta mer än en kommun har tryggat sysselsättningsunderlaget i normala arbetskraftsområden där storskogsbruket dominerar.

Även i fortsättningen bör skogsbrukets regionalpolitiska sektorsansvar komma till uttryck genom de grundläggande bestämmelserna i skogsvårdslagen om ett kontinuerligt skogsbruk med hög produktion och en väl avvägd hushållning. Dessa bestämmelser behöver emellertid endast vara inriktade på storskogsbruket som bedriver verksamhet kontinuerligt över flera kommuner. Genom de skilda förutsättningarna som gäller för småskogsbruket kommer regionalpolitikens intressen att tillgodoses ändå. Därmed tillgodoses också det grundläggande kravet på minskad detaljregle-

ring. Kommittén återkommer till denna fråga i kapitlen om framtida skogspolitiska medel.

Sektorsansvaret kan emellertid inte drivas alltför långt. I gällande skogspolitik har det uttryckts så att de krav som ställs i skogsvårdslagen på den enskilde skogsbrukaren skall vara skäliga och rimliga och sålunda kunna tillgodoses utan statligt ekonomiskt stöd. Genom särskilt regionalpolitiskt stöd har, som framgått i det föregående, kraven emellertid kunnat höjas när det gäller långsiktiga investeringar i skogsbruket. Det är angeläget att så kan ske även i fortsättningen. Den utformning som stödet har i dag är i linje med de förutsättningar som ställs upp för regionalpolitiskt stöd inom EG. Det bör sålunda inriktas mot ett skogligt stödområde av den typ som finns för närvarande och omfatta sådana insatser i skogsvården som skapar underlag för en hög skogsproduktion i framtiden och ett aktivt skogsbruk i dag.

Finansieringen av det regionalpolitiska stöd som beslutades år 1979 skedde med skattemedel. Sedermera har stödet finansierats med skogsvårdsavgiftsmedel, vilket kan sägas vara ett uttryck för ett förstärkt sektorsansvar. Denna möjlighet kvarstår inte sedan riksdagen beslutat att avgiften skall slopas. De grundläggande principerna för hur långt sektorsansvaret bör sträcka sig talar i stället för en återgång till skattefinansiering. Den försöksverksamhet som i regionalpolitiskt syfte har bedrivits med intensifierad skogsvård i Norrbottens och Västerbottens läns inland har för övrigt finansierats på detta sätt.

Som ett uttryck för sektorsansvaret bör nu aktuellt stöd administreras av skogsmyndigheten som ju enligt kommitténs direktiv även i framtiden skall ges en lokal förankring. Genom att stödet integreras i skogsmyndighetens normala verksamhet kan de regionalpolitiska effekterna breddas.

8 Framtida skogspolitiska mål

8.1 Utgångspunkter

De övergripande samhällsmålen som har lagts fast av riksdagen utgör mål för all samhällelig verksamhet. Var och en av samhällets sektorer skall enskilt och i samspel med andra samhällssektorer verka i riktning mot dessa mål. Skogspolitiken anger på vilket sätt skogsbruket bör bidra till att uppfylla de övergripande samhällsmålen om bl.a. ekonomisk tillväxt, balans i utrikesbetalningarna, full sysselsättning, regional balans samt god natur- och miljövård.

Skogsbruket karaktäriseras av en globalt sett unik långsiktighet. Skogen är också den viktigaste naturresursen i Sverige som därtill är förnybar. Den dominerar landskapet i större delen av landet. Nyttjandet av den ställer särskilda krav på miljöhänsyn. Detta motiverar att det utformas en särskild politik för skogsbruket.

Skogsnäringen är vår viktigaste exportnäring och därmed en av vårt lands basnäringar med avgörande betydelse för såväl sysselsättning som välfärd. Förhållanden som skogstillgångar, framtida efterfrågan och utbud av skogsprodukter i andra länder liksom de administrativa och ekonomiska förutsättningarna för skogsnäringen framför allt inom EG och andra konkurrentländer är därför av stor betydelse vid utformningen av den svenska skogspolitiken. Dessa förhållanden behandlas utförligare i kapitel 5 och 6 samt i bilagorna 2, 7,11 och 12.

Det övergripande samhällsmålet för miljöpolitiken är att trygga alla människors rätt till en god livsmiljö nu och i framtiden. De miljöpolitiska besluten har slagit fast att alla samhällssektorer skall genomsyras av en ansvarsfull hushållning med och omsorg om miljö- och naturresurserna inom ramen för sin verksamhet. Innebörden av sektorsansvaret för miljö- och naturvården i skogen redovisades utförligt i kapitel 7.

Sverige har ratificerat en rad internationella konventioner inom miljö- och naturvårdsområdet och har därmed förbundit sig att vidta vissa åtgärder. Konventionerna rör bl.a. våtmarker av betydelse som livsmiljöer för våtmarksfåglar, skydd av flyttande vilda djur samt skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Andra områden där internationella överenskommelser har träffats gäller t.ex. de gränsöverskridande luftföroreningarna och utsläppen av växthusgaser. För dessa förhållanden redogörs utförligare i bilaga 4. Miljösamarbetet har under de senaste decennierna stärkts och utvecklas fortlöpande. Sverige har vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro i juni 1992 undertecknat konventioner om biologisk mångfald och klimat samt en

deklaration om skogliga principer. Alla de åtaganden med anknytning till skogen som Sverige har gjort internationellt måste beaktas vid utformningen av den framtida skogspolitiken.

Genom sin geografiska utbredning i landet har skogsnäringen en särskild betydelse för den regionala balansen. Det regionalpolitiska beslutet innebär att man inom alla sektorer som har verksamhet av betydelse för den regionala utvecklingen har ett ansvar för att uppfylla de regionalpolitiska målen om att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet. För dessa förhållanden redogjordes närmare i kapitel 7.

I kommitténs direktiv sägs beträffande skogspolitikens mål inför 2000-talet att vi bör räkna med att skogsnäringen även i framtiden i en eller annan utformning kommer att fortsätta att utgöra ryggraden i den svenska samhällsekonomin och i högre grad än för närvarande bidra till tillväxten i ekonomin. Skogarna skall även framgent nyttjas effektivt och med ansvar. En långsiktig hushållning med skogarna för landets bästa är således grundläggande. En sådan hushållning rymmer allt från bevarande av biologisk mångfald till försiktighet vid markberedning. Den kräver skötselmetoder som utgår från de naturgivna förutsättningarna och den fordrar kamp mot luftföroreningar och markförsurning. En utgångspunkt för skogsbruket bör vara att skogsresursernas långsiktiga bärkraft hävdas och att arter och naturtyper skyddas. Detta ställer krav på planering av markanvändning samt på miljöanpassade brukningsmetoder och på en stärkt ställning för miljö- och naturvården inom skogspolitiken. En annan utgångspunkt är att skogsbruket i princip bör vara självfinansierat.

Kommittén har jämte de utgångspunkter som har redovisats här och som har slagits fast genom olika politiska beslut gjort ytterligare ställningstaganden som ligger till grund för formuleringen av de skogspolitiska målen.

Under de senaste decennierna har trakthyggesbruket successivt förändrats. Skogens naturliga förutsättningar tas allt mer tillvara. 1950-1970-talens schablonartade och storskaliga hyggesbruk har utvecklats mot ett ståndortsanpassat skogsbruk och en större medvetenhet om värdet av biologisk mångfald. Övergången från ett blädningsartat skogsbruk till dagens ståndortsanpassade skogsskötsel, främst baserad på trakthyggesbruk har lagt en god grund för att klara produktions- och miljömålen. Samtidigt som vi tar tillvara vårt lands stora förnybara resurs kan vi medverka till att flytta fram positionen på miljöområdet - globalt, regionalt och lokalt. Detta sker globalt genom att ett växande virkesförråd kommer att binda koldioxid, regionalt genom att binda kväve och bryta ner olika typer av luftföroreningar samt lokalt genom naturanpassade skogsbruksmetoder bidra till biologisk mångfald. Kommittén anser därför att det går att vidmakthålla en hög skogsproduktion och samtidigt bedriva en god miljövård i vid mening.

Den framtida skogspolitiken skall grunda sig på en helhetssyn på skogen där produktions- och miljöaspekterna bedöms likvärdiga. Skogspolitiken skall också främja skogsnäringen genom bl.a. forskning, utveckling, informationsverksamhet och internationellt samarbete.

Skogsnäringen är av stor regionalpolitisk betydelse. Många av de arbetstillfällen skogsnäringen ger finns på mindre orter och i landsdelar med svag sysselsättning. Skogsnäringen bär upp en stor del av Sveriges infrastruktur utanför de stora tätorterna. Nettoexportvärdet av skogsindustriprodukter är ensamt i samma storleksordning som nettoexportvärdet av varor och tjänster i alla andra branscher tillsammans. Det stora genomslaget i handelsbalans och regional sysselsättning gör att förändringar i skogsindustrin har stor betydelse för landet. Om produktionen och förädlingsgraden ökar så ökar valutainkomsterna och sysselsättningen tryggas i svaga regioner. Omvänt får minskningar av industrin stora negativa effekter för exportnettot och den regionala sysselsättningen.

Strukturen i det svenska skogsägandet, med ett fåtal stora och ett stort antal små ägare, det förhållande att nästan all skogsmark i Sverige brukas ekonomiskt samt skogsbrukets stora betydelse för samhällsekonomin gör det nödvändigt att på skogsmarken förena olika markanvändningsintressen, d.v.s. att tillämpa mångbruk.

Mångbruk innebär att skogens alla funktioner som leverantör av förnybar råvara, som livsmiljö för växter och djur, som källa för friluftsliv, som bärare av estetiska och kulturella värden, som näringsmässig bas för renskötseln samt som producent av bär, svamp och jaktbart vilt skall beaktas vid hanteringen av skogsresursen på all skogsmark och på alla skogliga impediment. Hur stor vikt som i det enskilda fallet läggs vid de olika funktionerna beror på de naturliga förutsättningarna i landskapet samt på de befolknings- och näringsmässiga förhållandena.

Avslutningsvis konstaterar kommittén att de skogspolitiska målen måste, med hänsyn till den långsiktighet som präglar skogsbruket, vara stabila över tiden.

8.2 Skogspolitiska mål

De skogspolitiska målen rör såväl miljön som skogens och skogsmarkens nyttjande. Målen är att betrakta som inriktningsmål och gäller alla delar av landet.

Mål för skogens och skogsmarkens nyttjande (produktionsmål)
Skogen och skogsmarken skall nyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den uthålligt kan ge en god avkastning. Skogsproduktionens inriktning skall vara sådan att en stor framtida handlingsfrihet erhålls beträffande användningen av produkterna. Nyttjandet skall präglas av mångbruk.

Miljömål
Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall vidmakthållas. Biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkerställas genom att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens estetiska, kulturella och rekreationsmässiga värden skall värnas.

8.3 Preciseringar av målen

Kommitténs preciseringar av målen beskriver önskvärda förändringar av skogstillståndet samt hur skogen framgent bör vårdas och nyttjas för att de skogspolitiska målen skall kunna uppfyllas.

8.3.1 Markens nyttjande

Aktivt skogsbruk

För att skogen skall kunnas nyttjas effektivt så att den ger en god skogsproduktion bör ett aktivt skogsbruk bedrivas på huvuddelen av skogsmarken. Detta skall ske i överensstämmelse med det övergripande samhällsmål som kommer till uttryck i naturresurslagens bestämmelse (2 kap 4 §) om att skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Mark undantagen från skogsbruk

Om miljömålet för skogsbruket om att säkerställa den biologiska mångfalden och att skydda hotade arter och naturtyper skall kunna uppfyllas är det nödvändigt att vissa biotoper och områden är helt undantagna från skogsbruk. Hur stora arealer som behöver vara undantagna och vilken sammansättning dessa bör ha beror i hög grad på vilka skogsbruksmetoder som används på den brukade skogsmarken. Nogranna bedömningar i dessa avseenden bör grunda sig på en fördjupad kunskap genom systematiska inventeringar av hotbilden. Allmänt gäller dock att om skogsbruket bedrivs så att det så långt som möjligt efterliknar det sätt på vilket skogsekosystemen naturligen fungerar så minskar behovet av att undanta arealer. Kommittén anser att skogsbruket i betydligt högre grad än hittills måste bedrivas på detta sätt samt att utvecklingen och användningen av ståndortsanpassade metoder bör fortsätta. Härigenom kan den totala omfattningen av områden som helt undantas från skogsbruk begränsas.

Avsättningen av större områden med stöd av naturvårdslagen (nationalparker, naturreservat) eller som domänreservat har hittills koncentrerats till skogar i nordvästra Sverige som i ringa grad påverkats av människan. I södra och mellersta Sverige och i norra Sveriges kustland finns få större skogsområden som i ringa grad har påverkats av människan och som har naturskogskvaliteter. Här bör tillräckliga arealer vara undantagna från skogsbruk. Även vissa typer av skog som har blivit ovanliga till följd av moderna brukningsmetoder kan behöva skyddas eller återskapas.

Kommittén har låtit genomföra en särskild analys angående reservatavsättning av skogsmark. Denna analys redovisas i bilaga 10 och finns sammanfattad i bilaga 12. I analysen antas det som ett räkneexempel att reservatbehovet är 15 % av skogsmarken utanför den fjällnära skogen under förutsättning att 1980-talets skogsbruksmetoder och hänsynsnivå

tillämpas. Den skogspolitik som kommittén föreslår kommer att starkt bidra till en förändring av skogsbruksmetoderna. Det bedöms leda till ett betydligt bättre bevarande än hittills av den biologiska mångfalden i skogen. Med hänsyn härtill anser kommittén att efter 30 år bör 5 % av skogsmarken i hela landet vara undantagen från skogsbruk i form av större områden. Idag är ca 2,5 % undantagen på detta sätt.

Behovet av att undanta medelstora och mindre biotoper/områden med höga naturvärden från skogsbruk är stort i hela landet. Genom det år 1991 införda biotopskyddet i naturvårdslagen (21 §) kommer detta behov att delvis kunna tillgodses. Även andra områden med höga naturvärden eller med förutsättningar att utveckla sådana värden bör dock undantas från skogsbruk. Därvid är det angeläget att insatserna i linje med vad som anförts i Ds 1991:87 Naturvårdshänsyn och de areella näringarna prioriteras och samordnas över större områden och över ägogränser.

Skogliga impediment

De skogliga impedimentens virkesproduktion nyttjas i mycket liten utsträckning. De våta impedimenten kan dikas och gödlas och på så sätt omföras till skogsmark. För närvarande begränsar sig skogsbrukets intresse för impedimenten huvudsakligen till att utnyttja enstaka från förädlingssynpunkt värdefulla träd samt att avverka för husbehov. Impedimenten fyller emellertid andra viktiga funktioner. De har i många fall höga naturvärden, de producerar renbete och bär, de är värdefulla miljöer för friluftslivet och de är vackra inslag i landskapsbilden.

Enligt kommitténs bedömning bör den naturliga karaktären hos de skogliga impedimenten bibehållas. Trakthyggesbruk med slutavverkning, återväxtåtgärder, röjning och gallring bör därför undvikas där. Inte heller produktionshöjande åtgärder såsom dikning, gödsling eller skogsodling med främmande trädslag bör företas på sådana marker. Återhållsamheten beträffande dikning bör emellertid inte gälla sådana fall då viss dikning på impediment krävs för för genomförande av lämpliga dikningsföretag på skogsmark.

Nedlagd jordbruksmark

Jordbruket genomgår en snabb omställningsprocess som sannolikt kommer att pågå ytterligare många år. Mycket talar för att stora markarealer kommer att tas ur livsmedelsproduktionen och bli tillgängliga för annan användning, däribland virkesproduktion. Dessutom finns betydande arealer med mark utan skog som har lagts ner huvudsakligen under 1970- och 1980-talen.

Den del av marken som inte tas i anspråk av jordbruket för att odla energi- och industrigrödor eller för annat ändamål bör till en del kunna utnyttjas för intensiv eller extensiv skogsproduktion. Naturvårds-, landskapsbilds- och kulturmiljöskäl talar för att en beskogning företrädesvis bör ske med lövträd. Nedlagd jordbruksmark bör också till viss

del lämnas för fri utveckling vilket främjar ett variationsrikt landskap och den biologiska mångfalden.

Fjällnära skog

Skogsbruket i de fjällnära skogarna har varit föremål för en intensiv debatt under mer än ett decennium. Vid två tillfällen har beslut om skogspolitiska insatser tagits av riksdagen, senast år 1991. Det senaste beslutet föregicks av en grundlig utredning. Enligt kommitténs uppfattning saknas motiv för att ändra skogspolitikens inriktning beträffande de fjällnära skogarna. Skogsbruket där skall således bedrivas med stor återhållsamhet. Detta innebär bl.a. ett skogsbruk med små hyggen utan främmande trädslag och utan användning av radikala markberedningsmetoder samt särskild planering av verksamheten.

Ädellövskog

Ädellövskogarna fyller många funktioner. Förutom att vara virkesproducent är dessa skogar en omistlig tillgång för landskapsbilden, friluftslivet och den biologiska mångfalden. De är dessutom kulturhistoriskt värdefulla. För närvarande gäller att landets ädellövskogar skall bevaras för framtiden genom aktivt ädellövskogsbruk. Kommittén anser att deras omfattning bör öka genom anläggning av ny ädellövskog på för ändamålet lämpliga marker. Vidare bör skyddet av ädellövskogar av naturskogstyp förstärkas inom ramen för den ökade reservatavsättning som kommittén förordat i det föregående.

Kulturmiljö

Det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda vår kulturmiljö. Av särskild betydelse är givetvis sådana fornlämningar som omfattas av lagen om kulturminnen. Det är emellertid angeläget att även skydda och vårda andra kulturlämningar genom att undanta smärre områden från skogsbruk eller att anpassa de skogliga åtgärderna.

8.3.2 Skogsproduktionen och dess nyttjande

Trädslagsval

Vårt lands naturliga förutsättningar för skogsproduktion bör utnyttjas på bästa sätt. En stor handlingsfrihet beträffande virkets användning bör eftersträvas. Samtidigt är det önskvärt att produktionen är differentierad i fråga om trädslag. Produktionen bör även i fortsättningen i huvudsak vara inriktad mot barrträdsvirke av god kvalitet. Andelen lövträd bör dock öka något särskilt i områden som med hänsyn till sina förutsättningar har en liten lövträdsandel. Det är mer angeläget att öka lövträdsandelen i barr- och blandskogar än att öka lövskogsarealen.

Under de senaste 30-40 åren har granen dominerat skogsodlingen i södra Sverige och tallen i stora delar av norra Sverige. Det är enligt kommittén önskvärt att användningen av dessa trädslag framgent i högre grad präglas av växtplatsens naturgivna förutsättningar.

Beståndsanläggning och beståndsvård

Skogsproduktionen är en långsiktig verksamhet. Tiden från föryngring till skörd varierar beroende på främst skogsmarkens produktionsförmåga och trädslag. Produktionstiderna är normalt i intervallet 50-150 år. På kort och medellång sikt är den möjliga avverkningen i stor utsträckning bestämd av tillståndet i befintliga skogar. Det gäller både avverkningens storlek och sammansättning. Produktionen på lång sikt påverkas framför allt genom beståndsanläggningen och den tidiga beståndsvården.

Den möjliga avverkningen väntas under åtminstone ett par decennier vara betydligt större än efterfrågan på virke. Detta betyder att avverkningsmogen skog sparas för framtiden. Längre föryngringtider än idag bör kunna tillämpas vilket skapar utrymme för en ökad användning av naturlig föryngring och för en ökad produktion av från förädlingssynpunkt högkvalitativt virke. Det är kommitténs uppfattning att det för landet som helhet bör ske en tyngdpunktsförskjutning mot en skogsskötsel som främjar en sådan kvalitetsproduktion.

Effektivt och ansvarsfullt nyttjande

Skogen är det dominerande ekosystemet i så gott som hela vårt land. Skogen som miljö är därför viktig för såväl människor som för växter och djur. Skogsbruket har också stor betydelse för sysselsättning och utkomstmöjligheter över hela landet. Denna betydelse väntas bestå.

Det är kommitténs uppfattning att skogsmarkens virkesproducerande förmåga bör nyttjas väl på all skogsmark där inte andra intressen, t.ex. naturvårdsintresset, väger tyngre än skogsproduktionen. Skogarna bör av hänsyn till sysselsättningen i främst glesbygden ha en sådan sammansättning att de långsiktigt kan ge en jämn virkesavkastning. Det är vidare angeläget att det ständigt finns tillgång till en viss mängd gammal skog som livsmiljö för växter och djur.

Skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga

För all tillväxt krävs näring. Produktion och tillvaratagandet av virke innebär således att näring bortförs ur skogen. Luftföroreningarna påskyndar denna process och är därför ett allvarligt hot mot skogsmarken och olika organismers livsbetingelser i skogen. För att upprätthålla skogsmarkens långsiktiga produktionsförmåga och säkerställa skogsekosystemens stabilitet krävs att påverkan från de luftburna föroreningarna minskar radikalt. Det är viktigt att såväl staten som näringslivet som allmänheten på olika sätt bidrar till att påskynda det miljöarbete som pågår för att begränsa luftföroreningarna.

Kommittén anser att produktionsformerna i skogsbruket bör vara sådana att läckage och annan bortförsel av näringsämnen minimeras. Produktionsförmågan bör således huvudsakligen kunna upprätthållas med naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna näringsämnen från havet som näringsbas.

Det är inte ändamålsenligt att genom förändringar av skogsskötseln, t.ex en övergång till lövträdsproduktion i de mest belastade områdena, försöka motverka effekterna av luftföroreningarna. Resultatet av sådana åtgärder är marginella och utfaller först på lång sikt. Däremot föreslår kommittén av andra skäl, som tidigare nämnts, förespråka en ökad lövträdsproduktion.

Genom kalkning och vitaliseringsgödsling kan luftföroreningarnas skadeverkningar på marken i viss mån motverkas och fördröjas. Kommittén anser att dessa åtgärder verksamt kan bidra till att förbättra marktillståndet i områden som är hårt belastade. Kunskaperna om åtgärdernas effekter är dock fortfarande otillräckliga. I avsnitt 12.6 behandlas frågan om inriktning, omfattning och finansiering av dessa åtgärder.

Helträdsutnyttjande

Vid huvuddelen av de avverkningar som utförs i dag utnyttjas endast stamveden. Till viss del tas grenarna tillvara och används för energiändamål. Ett storskaligt utnyttjande av grenarna skulle emellertid kunna ge ett betydande tillskott till landets energiförsörjning, vilket redovisas i bilaga 10.

Om grenar, framför allt fingrenar och barr, förs bort från skogen måste näringsbortfallet kompenseras genom askåterföring eller på annat sätt. På magra marker i områden med låg kvävedeposition, dvs. i norra Sverige, kan det också bli fråga om att kompensera för kväveförlusten. Kunskaperna om de långsiktiga effekterna på mark och vegetation av detta s.k. helträdsutnyttjande med kompensationsgödsling är ännu ofullständiga. Enligt kommittén bör därför tills vidare uttaget av fingrenar och barr från skogen begränsas starkt.

Växthuseffekten

Den s.k. växthuseffekten beror på utsläpp av gaser däribland koldioxid från industrier, energiproduktion och trafik. Om inte utsläppen minskar eller gaserna binds hotar en global uppvärmning med effekter som är svåra att förutsäga. Många av dem kommer troligen att innebära sämre förutsättningar för mänsklig verksamhet på stora delar av jorden.

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro i juni 1992 kom man överens om en klimatkonvention. Konventionen innebär att varje land skall utarbeta fasta planer för hur utsläppen av växthusgaser skall begränsas. Man lyckades emellertid inte komma överens om begränsningarnas storlek eller tidtabellen för dem.

Sverige har stora skogstillgångar. Mycket talar för att tillgångarna kommer att byggas upp ytterligare under de kommande decennierna till

följd av en hög tillväxt i skogen och en i förhållande till tillväxten väntad låg efterfrågan på virke. Detta leder till en ökad bindning av koldioxid. Kommittén konstaterar att det inte är motiverat att vidta aktiva åtgärder för att härutöver öka bindningen av koldioxid i svensk skog. En ökad bindning kan nämligen främst åstadkommas genom att minska avverkningarna om man önskar få effekt inom rimlig tid. Detta strider mot flera av de övergripande samhällsmålen. Sverige bör emellertid på andra vägar motverka växthuseffekten.

Virkesförsörjning

För att skogsnäringen som helhet skall fungera effektivt krävs att virkesutbudet och skogindustrins virkesbehov avpassas till varandra. Under de senaste femton åren har industrin periodvis haft problem med virkesförsörjningen. Olika skogspolitiska åtgärder genomfördes då för att styra avverkningarnas storlek och sammansättning.

Enligt kommitténs direktiv bör skogsnäringen liksom andra näringar ta ett ökat praktiskt och ekonomiskt ansvar i utbyte mot minskade ekonomiska och administrativa pålagor. Kommittén anser att detta ansvar bland annat kan komma till uttryck i att skogsnäringen ansvarar för att lösa framtida virkesförsörjningsproblem. Det är därför viktigt att skapa förutsättningar för en väl fungerande virkesmarknad.

8.3.3 Skogsbrukets metoder

Skogsskötselmetoder

De naturgivna förutsättningarna för skogsproduktion varierar i hög grad mellan och inom landets olika regioner. Därtill kommer skillnader i skogsbeståndens struktur. För att uppnå en effektiv produktion bör olika skogsbrukssätt liksom metoder för beståndsavveckling, beståndsanläggning och beståndsvård komma till användning som på bästa sätt utnyttjar dessa förutsättningar.

Trakthyggesbruk med naturvårdsanpassning bör även framgent vara det dominerande skogsbrukssättet. I skog av särskild betydelse för den biologiska mångfalden och där skogsbruk kan bedrivas bör endast sådana skogsbruksmetoder användas som medger att naturvärdena i hög utsträckning bevaras. Detta gäller t.ex. sumpskogar och lövskogar inklusive ädellövskogar samt övergångszoner mot vattendrag, myr och jordbruksmark.

Genetisk förädling och främmande trädslag.

Vid skogsodling används i stor utsträckning material som är proveniensförflyttat och/eller genetiskt förädlat. Motiven härtill är främst att uppnå en högre föryngringssäkerhet och en högre produktion jämfört med lokalt oförädlat material.

De långsiktiga effekterna av förflyttning och förädling är inte fullständigt klarlagda då de långa omloppstiderna i skogen gör att olika material inte följs en hel omloppstid före storskalig introduktion. Materialet är därigenom till viss del oprövat då det gäller tåligheten mot extrema väderlekssituationer och olika skadegörare. Det råder också osäkerhet om hur olika skogsodlingmaterial allmänt sett, alltså även lokalt material, klarar förändringar i miljö och klimat. Någon påtaglig risk för minskad genetisk diversitet genom skogsträdsförädling föreligger knappast om förädlingen bedrivs ansvarsfullt.

Kommittén anser att sådana förflyttningar av plantmaterial som innebär att odlingsmiljön skiljer sig påtagligt från ursprungsmiljön bör undvikas. I exempelvis södra Sverige, där användningen av utländska provenienser i dag är omfattande, bör det eftersträvas att lokalt material används i större utsträckning. Riskerna med användningen av förflyttat och förädlat material bör uppmärksammas. Särskild återhållsamhet bör iakttas med användningen av klonat material. Användningen av olika skogsodlingsmaterial bör fortlöpande följas upp.

Allmänt bör valet av genetiskt material för det enskilda beståndet präglas av en riskspridning. Det betyder att förflyttat, förädlat och lokalt material i högre grad än hittills bör finnas i blandning i bestånden. Det lokala inslaget kan åstadkommas antingen genom skogsodlingsmaterialet eller genom att vid beståndsanläggningen och beståndsvården ta tillvara den naturliga föryngringen.

Främmande trädslag har sedan länge använts i liten skala främst i experimentsyfte. När contortatall började planteras i stor skala under 1970-talet var detta ett helt nytt inslag i skogsbruket. De väsentligaste motiven bakom introduktionen var att contortatallen jämfört med de inhemska trädslagen gav högre produktion, att den kunde avhjälpa en förväntad brist på avverkningsmogen skog några decennier in på nästa sekel samt att det var brist på inhemskt härdigt skogsodlingsmaterial. Enligt kommitténs mening är inget av dessa motiv starka i dag sedda från ett samhälleligt perspektiv.

Contortaplanteringarna har mestadels utvecklats på ett tillfredsställande sätt. Men skador bland annat till följd av dålig stabilitet och svampangrepp förekommer på många håll. Det finns en risk för att dessa skador fortsätter när bestånden har blivit äldre.

Kunskaperna om de ekologiska konsekvenserna av contortaodling är ännu så länge bristfälliga. Konsekvenserna bedöms i huvudsak vara negativa men ingenting tyder på att de skulle kunna bli dramatiska. Från rennäringens synpunkt torde contortatallen vara ett sämre trädslag än tall och gran.

Mot bakgrund av risken för skador och sannolika negativa konsekvenser för miljön och rennäringen bör contortaodlingen få en omfattning som är väsentligt mindre än den maximiareal som gäller i dag. Stora sammanhängande områden med contortatall bör inte få förekomma.

Andra främmande trädslag än contortatall bör utan hinder kunna prövas och användas i liten skala. Det är emellertid angeläget att omfattningen

löpande följs upp och att t.ex. analyser av konsekvenserna för miljön vid behov kan utföras.

Kvävegödsling

Kvävegödsling utförs för att öka produktionen av framför allt grovt kvalitetsvirke. Gödsling är ofta en mycket lönsam åtgärd, särskilt i medelålders och äldre bestånd av god kvalitet på medelgoda boniteter.

Till följd av kvävegödsling kan vissa negativa miljöeffekter uppstå. Det gäller främst försurning av mark och vatten samt utlakning av kväve till grundvatten, vattendrag, sjöar och hav. Risken för sådana effekter sammanhänger dels med växtplatsens naturgivna förutsättningar, dels med kvävebelastningen genom luftföroreningarna. Försurningen av marken leder på sikt till att skogsmarkens produktionsförmåga utarmas.

Kvävegödsling bör allmänt endast utföras så att negativa miljöeffekter blir försumbara. Särskilt i södra och mellersta Sverige bör gödslingen till följd av luftföroreningarna begränsas starkt.

Skador

Skogsproduktionens storlek och värde kan påtagligt minska till följd av skador av olika slag, t.ex. storm-, insekts- och svampskador. Samtidigt är skador en naturlig del av de ekologiska processerna och skapar gynnsamma betingelser för många organismer.

Det är angeläget att skogsbruket kontinuerligt vidtar åtgärder för att undvika omfattande förluster till följd av skador. Dessa åtgärder bör emellertid inte gå så långt att betydande naturvärden går förlorade. Särskilt viktigt är att det finns god tillgång på död, grov ved i den brukade skogen.

Markskador

En mekanisk markpåverkan till följd av skogsbruksåtgärder kan dels vara avsiktlig, t.ex. vid markberedning, dels vara oavsiktlig, t.ex. vid terrängtransport. Denna markpåverkan kan i vissa fall ha negativa miljöeffekter och försvåra renskötseln. Oavsett om påverkan är avsiktlig eller oavsiktlig bör det eftersträvas att inga bestående skador på markens ytskikt eller på miljön i övrigt uppstår.

Dikning

Markavvattning och skyddsdikning har varit föremål för flitig debatt och flera politiska beslut under senare år. I det miljöpolitiska beslutet 1991 bemyndigades regeringen bl.a. att förbjuda markavvattning i områden där det är särskilt angeläget att våtmarkerna bevaras. Naturvårdsverket har fått i uppgift att lämna förslag på sådana områden. Detta arbete pågår. Vidare infördes genom ändringar i skogsvårdslagen en anmälningsplikt för skyddsdikning och föreskrifter om hänsyn till naturvårdens intressen vid bl.a. sådan dikning. Statsbidragen till dikning har också upphört helt från

halvårsskiftet 1990. Effekter av dessa beslut kan utvärderas först om några år. Kommittén finner därför inte skäl att göra ytterligare ställningstaganden i frågan. Generellt anser dock kommittén att brukningsmetoder för skog på våta marker som inte kräver dikning bör främjas.

Vattenkvalitet

Vissa skogsbruksåtgärder, främst dikning, gödsling och hyggesupptagning, har inverkan på vattenkvalitet i sjöar, vattendrag och hav. Även vattenflödena kan påverkas. Skogsbruket bör bedrivas så att negativa effekter på vattensystemen minimeras.

Skogsbilvägar

Skogsbruket behöver skogsbilvägar för att tillgodose sina transportbehov. Skogsbilvägar kan innebära relativt kraftiga ingrepp i naturen. De kan också leda till en fragmentering av skogslandskapet som tillsammans med hyggesupptagning kan förorsaka försämrade livsbetingelser för vissa arter. Effekterna är i allmänhet relativt begränsade i förhållande till nyttan av avverkningen.

Skogsbilvägnätet bör vara utformat så att skogsbrukets transporter kan vara effektiva samtidigt som dess negativa inverkan på naturmiljön minimeras. I tidigare väglöst land bör vägutbyggnad ske med särskild varsamhet. Att skapa ett väl avvägt vägnät i ägosplittrade områden kräver samordning över ägogränserna. Från rekreationssynpunkt är det angeläget att vägarna hålls öppna.

Rekreation, friluftsliv och landskapsbild

I tätortsnära områden liksom i andra områden av betydelse för rekreation och friluftsliv, t.ex. vid sjöar och vattendrag, på öar samt längs kusterna, bör skogsbruket bedrivas så att dessa intressen tillgodoses. På all skogsmark men särskilt i de nämnda områdena bör landskapsbilden beaktas vid skogsbrukets bedrivande.

Rennäringen

Skogarna i stora delar av norra Sverige nyttjas för såväl skogsbruk som rennäring. Betesmarker i skog med god tillgång på mark- och trädlavar är särskilt vintertid av avgörande betydelse för rennäringen. Där sker också flyttningar och samlingsarbeten.

För att skapa goda förutsättningar för rennäringen bör skogsbruket anpassa sina metoder och förläggningen i tid och rum av sina åtgärder. Det kan t.ex. vara fråga om att avstå från radikal markberedning och att överhålla bestånd med trädlavar.

En lämplig avvägning i utnyttjande av skogsresurserna mellan skogsbruket och rennäringen förutsätter att renhjordarna har en med hänsyn till

betestillgången lämplig storlek. Alltför stora hjordar kan leda till skador på skogsföryngringarna och på annan vegetation.

Vilt

Skogarna är hemvist för jaktbart vilt såsom älg, rådjur, hare och skogsfågel. I många fall är övergångszonerna mot jordbruksmark, myr m.m. av särskild betydelse för det vilda. Jakten har stora ekonomiska och rekreativa värden. Samtidigt förorsakar framför allt älg och rådjur svåra skador på skogen.

Skogsbruket bör bedrivas så att gynnsamma betingelser för det vilda skapas. Detta gäller även vid beskogning av nedlagd jordbruksmark. Skogsbruket har tillsammans med jägarna ett ansvar för att stammarna av älg och rådjur hålls på en balanserad nivå genom ett väl avpassat jakttryck.

9 Skogspolitiska medel - övergipande förslag

Våra slutsatser och förslag

Skogsbrukets ekonomiska villkor bestäms av bl.a. virkesmarknadens villkor. Kostnader för arbete och kapital är även av vikt. Om de ekonomiska villkoren medför att markägares och brukares beslutsfattande avviker från statens intressen kan ett samhällsingripande genom olika skogspolitiska medel vara påkallat. Genom de skogspolitiska medlen, t.ex. lagstiftningen, klargör vidare staten vilka ramar som gäller för beslutsfattandet. Valet av medel måste ske så att de i ekonomisk mening är effektiva och möjligör en fortlöpande anpassning av skogsbruket till förändrade förutsättningar, t.ex. ny kunskap om natur- och skogsvård, ändrade krav på skogsbruket eller ändrade ekonomiska villkor.

Statens minimikrav på skogsägare och andra aktörer i skogsbruket framgår av lagstiftningen. Syftet med lagen är att vara normbildande och att verka förebyggande vilket kan uppnås genom upplysningar om vilka ramar som satts upp för beslutsfattandet. Eftersom lagstiftningen bygger på principen om ett uthålligt skogsbruk, en princip som accepteras av såväl samhälle som skogsägare, kan man utgå från att lagen har stor legitimitet.

Statens skogspolitiska ambitioner om ett i vid bemärkelse uthålligt skogsbruk bör enligt kommittén i första hand uppnås genom ökad kunskap hos skogsägare och andra aktörer. Detta kan ske t.ex. genom rådgivning, utbildning och forskning. Skogstillstånds- och naturvårdsinventering ger skogsägaren ett fullständigare beslutsunderlag. En åtgärdsplan bör utarbetas av varje skogsägare, men det bör vara frivilligt. Det är viktigt att rådgivningen blir lokalt anpassad. Vidare bör rådgivningen differentieras efter olika ägargruppers behov. Viktiga medel för att uppnå miljömålet för skogen är reservatsavsättningar och biotopskyddet.

Skogsbruket skall i princip vara självfinansierat. I den utsträckning statens krav går utöver vad som kan anses förenligt med ägaransvar och företagsekonomiska principer skall ersättning eller bidrag kunna lämnas. Exempel på sådana situationer är omfattande naturvårdsintrång, anläggning av ädellövskog och kalkning till följd av luftföroreningar.

Skogsnäringen har särskilt stor betydelse för ekonomi och sysselsättning i vissa landsdelar och på vissa orter. Ekonomisk stimulans till skogsnäringen kan befrämja utvecklingen där.

9.1 Olika medel för att uppnå de skogspolitiska målen

Skogen är basen för en av Sveriges viktigaste näringsgrenar. Skogen är samtidigt en viktig del i det ekologiska systemet. Skogen dominerar landskapsbilden i större delen av landet. Utnyttjandet av denna naturresurs ställer särskilda krav som motiverar ett långsiktigt synsätt och att staten utformar en skogspolitik.

De skogspolitiska målen skall bidra till och verka i överensstämmelse med de övergripande samhällsmålen. De skogspolitiska målen anger hur detta skall ske. Målen beskriver statens långsiktiga ambitionsnivå för skogsbruket. För att uppnå de i kapitel 7 uppställda skogspolitiska målen finns det en rad olika medel som kan komma till användning, bl.a.

Lagstiftning
Ekonomiska medel (beskattning, avgifter och bidrag, avtal)
Rådgivnings- och informationsverksamhet i statlig regi
Inventering och planering i statlig regi
Försäljning av tjänster och varor i statlig regi
Forskning och utveckling samt utbildning

Kommittén skall enligt direktiven inte gå in på de skatteregler som gäller för skogsbruket. En utvärdering av skattereformens effekter för skogsbruket har gjorts i regeringskansliet (se bilaga 14). I det följande kommer övriga medel kortfattat att beröras. Skogsvårdsorganisationen som har ansvaret för att skogspolitiken tillämpas kommer att behandlas i ett separat betänkande.

9.1.1 Lagstiftning

Lagstiftning har länge ansetts som det viktigaste styrmedlet i skogspolitiken. Det har således sedan gammalt i svensk lagstiftning funnits bestämmelser om inskränkningar i den enskildes förfoganderätt över skog. Efter skogsindustrins framväxt under senare hälften av 1800-talet har lagstiftningen främst tagit sikte på att på nationell nivå säkerställa en uthållig produktion av virke. Detta skedde första gången genom 1903 års skogsvårdslag. (Värt att notera är att lagstiftningen formellt inte omfattade statens skogsmark förrän i och med 1979 års skogspolitiska beslut.) Ett mera samlat regelsystem med sådana bestämmelser infördes första gången med 1923 års skogsvårdslag. Där föreskrevs skyldighet att vidta återväxtåtgärder efter avverkning och när vissa skador inträffat. I lagen fanns också bestämmelser som syftade till att skydda den yngre skogen mot för tidig avverkning. Även rätten att avverka den äldre skogen inskränktes för att tillgången på husbehovsved inte skulle äventyras.

År 1948 tillkom en ny skogsvårdslag som innebar skärpta bestämmelser med avseende på såväl skyldigheten att vidta föryngringsåtgärder som

inskränkningar i avverkningsrätten. År 1974 slogs fast att hänsyn skall tas till naturvårdens intressen. Skyldighet att göra hyggesanmälen infördes också. År 1977 vidgades skyldigheten att motverka insektsskador på skog.

Nuvarande skogsvårdslag, som trädde i kraft den 1 januari 1980. Under 1980-talet har förändringar skett av skogsvårdslagen vid några tillfällen. Krav har bl.a. införts på avverkningsskyldighet och skyldighet att inneha en skogsbruksplan. Riksdagen fattade våren 1991 ett beslut om omfattande restriktioner för skogsbrukandet i den fjällnära skogen. En närmare redogörelse för lagstiftningen finns i bilaga 6.

Nuvarande skogsvårdslag är i huvudsak utformad som en ramlag där de för skogens skötsel grundläggande bestämmelserna och minimireglerna har samlats. Detta innebär att det har ansetts olämpligt att i lagen i detalj reglera hur skogsägarna skall sköta sin skog. Ett skäl för detta är att förutsättningarna för skogsbruk varierar mellan t.ex. södra och norra Sverige. Ett annat skäl är de skiftande företagsformer under vilka skogsbruk bedrivs. Hur lagen skall tillämpas i olika situationer regleras i stället i regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter.

Utöver skogsvårdslagen finns det en rad andra lagar som är av betydelse för skogspolitikens förverkligande, t.ex. ädellövskogslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen och jordförvärvslagen.

9.1.2 Ekonomiska medel

De ekonomiska medlen, dvs. skatter, avgifter och ekonomiska bidrag påverkar aktiviteten i skogsbruket genom att de ekonomiska villkoren för skogsägarnas beslut förändras.

Ekonomiskt stöd till skogsbruket kan ges i form av statsbidrag. Staten finansierar även lagtillsyn, rådgivning och information, inventering och planering samt forskning, utveckling och utbildning. I kapitel 14 görs en genomgång av olika statliga åtgärders finansiering.

Under framför allt första delen av 1980-talet var de ekonomiska bidragen till skogsbruket omfattande i syfte att långsiktigt höja virkesproduktionen och därmed möjligheten att avverka. Under 1990-talets första år avvecklades merparten av bidragen till skogsbruket. Ett skäl var den kritik som riktades mot effekterna av dessa bidrag, ett annat att finansieringen föll bort, se kapitel 4.

Ett vanligt skäl för ekonomiska bidrag är regionalpolitiskt. Dessa bidrag, som främst har varit riktade till Norrlands inland, syftar till att stimulera till ett mer kvalitativt genomförande av t.ex. föryngringsåtgärder för att därigenom säkra sysselsättningen. För att framför allt bekämpa arbetslöshet har det tidigare lämnats ett statsbidrag med minst 25 % till de beredskapsarbeten som utförs i skogen. Dessa beredskapsarbeten gällde oftast röjning eller vägbyggande. En betydande del av beredskapsarbetena utfördes även inom landskapsvård, naturvård och fornvård. Dessa finansierades helt av staten.

Skattereformen från 1990 påverkade skattevillkoren för enskilda personer och aktiebolag. Flertalet privata, enskilda skogsbruk bedrivs dock

som enskild firma eller handelsbolag. En översyn pågår av beskattningsvillkoren för enskilda rörelseidkare.

9.1.3 Rådgivning och information

Rådgivning i statlig regi riktar sig framför allt till skogsägare, skogsarbetare eller andra personer som arbetar i skogen eller fattar beslut om dess skötsel. Rådgivningens syfte är att tillföra kunskap om ekologi, skogsskötsel, naturvård och arbetsteknik och därigenom stimulera till att skogsbruk bedrivs i linje med de skogspolitiska ambitionerna. Avsikten med rådgivningen är således att tillföra skogsägare och andra verksamma i skogsbruket kunskap så att de blir bättre rustade att fatta beslut om skogens skötsel och åtgärdernas utförande.

Skogsvårdsorganisationen skall också genom råd och anvisningar få markägaren att följa lagens bestämmelser. I samband med rådgivning kan förbyggande lagtillsyn ske om vad som är påbjudet eller förbjudet enligt lagen samt information ges om skatter, avgifter och bidrag. Förebyggande lagtillsyn verkar (liksom skogsvårdslagen i sig) normgivande genom att påverka skogsägarnas beslut och handlande så att formella ingripanden med stöd av skogsvårdslagstiftningen inte behöver tillgripas i samma omfattning som annars hade varit nödvändigt.

Som information betecknas här verksamhet som riktar sig till andra än personer direkt eller indirekt verksamma i näringen. Exempel är information till allmänhet och skolor om skog och skogsbruk.

9.1.4 Taxering, inventering och planering

Riksskogstaxeringen är en stickprovsinventering av landets skogstillgångar som varje år täcker hela Sveriges landareal. Den utförs av institutionen för skogstaxering vid skogsvetenskapliga fakulteten, Sveriges lantbruksuniversitet. Resultatet av taxeringen ger underlag för planering och kontroll av skogen på riksnivå och regional nivå samt för den skogliga forskningen. De centrala arbetsuppgifterna är att samla in data om tillstånd och förändringar i skog och markanvändning samt att bearbeta och redovisa dessa. Riksskogstaxeringen spelar en väsentlig roll i den nationella miljöövervakningen.

Inventeringar ger till skillnad från riksskogstaxeringen noggranna geografiska angivelser vilket är av värde vid fysisk planering både på lokal och regional nivå. Ett användningsområde för de s.k. översiktliga skogsinventeringarna (ÖSI) har dessutom varit att ge underlag för skogsbruksplaner för enskilda fastigheter. ÖSI har underlättat skogsvårdsstyrelsernas planering och administration av lagtillsyn, rådgivning och förmedling av statsbidrag. Den översiktliga skogsinventeringen kan vidare användas som underlag för planering av samverkan i ägosplittrade områden. Ytterligare ett användningsområde är som underlag för kommunernas översiktsplanering. Olika skogsföretag har skaffat ÖSI-

inventeringar som underlag för sin virkesfångst eller som ett underlag i diksussioner med sina kunder.

Skogsbruksplanen är sedan 1983 obligatorisk för ägare till större fastigheter. Om fastigheten är mindre än 20 ha räcker det med en s.k. enkel förteckning över behövliga skogsvårdsåtgärder och lämplig avverkning. Skälet till att skogsbruksplanen gjordes obligatorisk var att den bedömdes som nödvändig för att få till stånd ett aktivt och rationellt skogsbruk.

De nuvarande skogsbruksplanerna är trots sitt namn inte en plan i egentlig mening utan en beståndsvis inventering av det aktuella skogstillståndet. Den innehåller även ett förslag till åtgärdsplan som bl.a. innehåller uppgifter om de skogsvårdsåtgärder som krävs enligt lag och om lämpliga avverkningar.

Skogsvårdsstyrelserna kan, efter särskild framställning eller särskilda beslut, göra så kallade naturvårdsinriktade skogsbruksplaner i områden som har utpräglat intresse för naturvården eller det rörliga friluftslivet. Dessa planer finansieras i viss utsträckning med statliga medel.

9.1.5 Forskning och utveckling samt utbildning

Forskning och utveckling sker vid bl a Sveriges lantbruksuniversitet, övriga universitet och högskolor, Skogforsk, STFI och Trätek.

Skoglig utbildning ges vid gymnasieskolans naturbruks- och skogsbrukslinjer samt på skogstekniker-, skogsmästar- och jägmästarlinjerna vid Sveriges lantbruksuniversitet. En privat skogsteknikerutbildning finns i Gammelkroppa, Värmland. Utbildning för skogsindustrin (sågverks-, pappers- och kartong- samt massaindustrin) sker vid gymnasieskolor, Skogsindustrins Utbildningscentrum, Rikssågverksskolan samt de tekniska högskolorna.

9.2 Riktlinjer

De skogspolitiska medel som kommittén föreslår bör enligt direktiven vara enkla och lätta att tillämpa både av skogsägare och myndigheter. Det bör vara möjligt för skogsägarna att skaffa sig en översikt av de använda medlen och deras effekter.

I direktiven anges vidare att en grundläggande skogsvårdslagstiftning är nödvändig. Lagen skall ange statens minimikrav på skogsägaren i fråga om hushållning med skogen inkluderande anläggning, vård och skörd. Särskild uppmärksamhet bör ägnas frågan om lagstiftningens tillämpningsområden. Anknytningen till annan lagstiftning, särskilt naturvårdslagstiftningen, skall behandlas bl.a. i syfte att avgöra i vilken lagstiftning olika föreskrifter hör hemma. Utgångspunkten vid bedömningen skall vara grundprincipen om varje sektors miljöansvar.

Enligt tilläggsdirektiv skall kommitténs arbete med lagstiftningsfrågor syfta till en minskad reglering av skogsbruket för att främja ett variations-

rikt skogsbruk och minskad byråkrati. En långtgående detaljreglering bedöms negativ såväl från skogsbrukssynpunkt som för naturvården.

Vad de ekonomiska medlen beträffar bör enligt direktiven principen om att skogsbruket skall vara självfinansierat kvarstå, dvs. de krav som skogsvårdslagen reser bör tillgodoses utan statliga bidrag. Enligt 1979 års skogspolitiska beslut kan dock statligt ekonomiska bidrag ges om det är ett samhällsintresse att få till stånd skogsvård som går utöver vad som kan anses som skäliga krav på den enskilde skogsägaren. Exempel på ett sådant områden är skydd eller vård av viktiga naturvärden såsom ädellövskogsbruk vars företagsekonomiska utbyte kan vara lågt.

Förutsättningarna för användning av ekonomiska medel ändrades, jämfört med de direktiv som kommittén ursprungligen fick, i och med regeringsskiftet hösten 1991. Riksdagen beslutade således under hösten 1991 att skogsvårdsavgiften skulle avvecklas helt från den 1 juli 1992 (prop. 1991/92:60). Som en följd av detta kommer från budgetåret 1992/93 en successiv avveckling att ske av åtgärder som finansieras med medel från skogsvårdsavgiften.

Enligt tilläggsdirektiv skall kommittén beakta att en väsentlig del av finansieringen för olika bidrag har bortfallit genom skogsvårdsavgiftens avskaffande. Om kommittén anser att verksamhet som finansieras av avgiften skall finnas kvar även i fortsättningen bör därför förslag till annan finansiering lämnas. Det framhålls dock att regeringens grundprincip är ett ökat praktiskt och ekonomiskt ansvarstagande från näringens sida i utbyte mot minskade ekonomiska och administrativa pålagor.

Även om skogsvårdslagstiftningen i direktiven anges vara nödvändig påpekas det att rådgivning och information, utbildning samt forskning och utveckling är viktiga genom att uppställda krav kan tillgodoses utan föreläggande och förbud.

Det framtida utformningen av inventeringar bör bedömas enligt direktiven. Ett eventuellt förslag till sådana inventeringar skall kostnadsberäknas och finansieringsmöjligheter anvisas.

9.3 Kriterier vid val av medel

Ett skäl för införandet av skogspolitiska medel är bl.a. att de ekonomiska villkoren medför ett beslutsfattande av markägare och brukare som inte är förenliga med de uppsatta skogspolitiska målen. Detta kan t.ex. gälla för målen om naturvårdshänsyn och biologisk mångfald vilket bl.a. yttrat sig i krav på mångbruk och ståndortsanpassning.

När staten försöker påverka markägares och brukares beslutsfattande, dvs. välja skogspolitiska medel för att uppnå de uppsatta skogspolitiska målen är det viktigt att de valda medlen är effektiva. Den uppnådda nyttan skall vara större än kostnaderna för de använda medlen. De använda medlen skall bidra till bästa möjliga resursutnyttjande i skogsnäringen och ge största möjliga samhällsekonomiska avkastning. Det är vidare viktigt att de valda medlen samverkar eller åtminstone inte de motverkar de

samhällspolitiska målen eller sätter dessa i konflikt med varandra. Ett medel får inte heller gynna vissa personer eller grupper av individer på ett oavsiktligt sätt.

Det är viktigt att de valda skogspolitiska medlen skall främja en naturlig och kontinuerlig anpassning till förändrade förutsättningar, t.ex. ny kunskap om natur- och skogsvård, ändrade krav på skogsbruket eller ändrade ekonomiska villkor. Eftersom skogsskötsel- och avverkningsbeslut beror på en mängd omständigheter och överväganden, inte minst med lokal anknytning, underlättas denna anpassning om besluten fattas av skogsägaren eller den som faktiskt brukar skogen. Det är önskvärt och angeläget att det finns en koppling mellan beslut och ekonomiskt ansvarstagande. Detta stimulerar till egna initiativ och ett aktivt skogsbrukande.

Rådgivning och bidrag får inte leda till att mångfald och riskspridning i brukandet av skogen framstår som oönskat. Ett stort antal beslutsfattare och rimlig frihet i beslutsfattandet leder till variationsrika skogar. Detta är önskvärt med tanke på den osäkerhet som råder om vilka krav framtida generationer kommer att ställa på skogsbruket. Ett annat argument för variationsrika skogar är hänsynstagande till naturvård och biologisk mångfald.

Skogspolitiken måste ha en långsiktig inriktning. Skogsbrukets aktörer måste veta vilka grundläggande spelregler som kommer att gälla för lång tid framöver. Tillfälliga bidrag bör därför, om inte mycket starka skäl föreligger, undvikas eftersom de kan verka negativt omfördelande, komma vid fel tidpunkt eller vara trubbiga och förrycka ett planerat åtgärdsprogram. På sikt kan effekterna bli att skogsägarna planerar efter förväntade bidrag.

Vid valet av skogspolitiska medel är det vidare viktigt att bl.a. beakta att det finns en rad faktorer som kan försvåra genomförandet av den fastlagda skogspolitiken. Ett exempel är motsattsställningen mellan skogspolitiska mål och andra samhällsmål. Några andra exempel på sådana faktorer är

- den mycket långa produktionstiden,
- den växande skogen har under lång tid karaktär av både produktionsmedel och lätt realiserbar produkt,
- skogarna ägs och drivs i skilda företagsformer och med starkt växlande ekonomiska förutsättningar.

De två förstnämnda faktorerna var den ursprungliga anledningen till att det infördes bestämmelser om skyldighet att vidta återväxtåtgärder efter avverkning. De långa produktionstiderna innebär att en del skogsägares företagsekonomiska handlande inte alltid överensstämmer med vad som i ett långsiktigt samhällsperspektiv är bäst vad gäller uppbyggnad och utnyttjande av skogsresursen. Investering i föryngring är en långsiktig åtgärd som för vissa skogsägare inom vissa delar av Sverige kan framstå som ekonomiskt osäker. För staten är det dock liten risk och en nödvändig åtgärd. De ekonomiska villkoren för skogsbrukande i avlägsna områden

kan därför bli sådana att samhällsingripande är motiverat med hänsyn till bl.a. regionalpolitiken. Samtidigt kan konstateras att framtidsbedömningen inte tyder på att det är lika motiverat som tidigare att överallt bedriva ett lika intensivt skogsbruk som tidigare.

Skogsbrukets långsiktiga inriktning gör det önskvärt att de tillämpade medlen är stabila samtidigt som det krävs en flexibilitet hos medlen för att möjliggöra en anpassning till ändrade villkor och kunskaper. Den långsiktiga inriktningen kan samtidigt leda till en konflikt med kortsiktigt inriktat handlande, t.ex. för att förbättra ekonomi och sysselsättning.

Vad ägande och drift beträffar gäller att många privata, enskilda skogsägare numera får sin försörjning helt eller i huvudsak från annan verksamhet och därför inte är direkt beroende av inkomster från skogsbruket. Skogsfastigheten blir för dessa ägare i stället en form av kapitalplacering. De ekonomiska förutsättningarna varierar dessutom från tid till annan för en och samma skogsägare. Skogsägarstrukturens förändring och de olika villkor som gäller för olika ägargrupper, inte minst ekonomiskt, motiverar en selektiv anpassning av de valda medlen.

9.4 Avvägning mellan olika medel

9.4.1 Inledning

En förutsättning för en framgångsrik skogspolitik är en efterfråge- och kostnadsutveckling som medför att svensk skogsindustri förbättrar eller åtminstone bibehåller sin konkurrensförmåga. Samtidigt måste man hålla i minnet att skogsägarnas och andra aktörers beslut och handlande påverkas av en rad andra faktorer än de skogspolitiska, bl.a. efterfrågan och pris på virke. Det är därför viktigt att virkesmarknaden fungerar bl.a. med avseende på konkurrensen mellan virkesköparna så att t.ex. virkespriset blir det rätta båda för skogsbruket och skogsindustrin.

Avsikten med de skogspolitiska medlen är att, där så bedömts angeläget, påverka skogsägarnas och andra aktörers beslutsfattande så att skogspolitikens minimikrav uppfylls. Denna påverkan kan utlösa olika former av reaktioner som kan variera beroende på om målkonflikt föreligger mellan statens och den enskildes intresse samt beroende på vilket skogspolitiskt medel som används, dvs. vilken form påverkan tar.

Generellt gäller att skogspolitikens produktionsrelaterade mål och den påverkan som de skogspolitiska medlen utövar är i överensstämmelse med skogsägarnas och andra aktörers egna intressen. Målet om ett uthålligt skogsbruk och de medel som används för att uppnå detta mål accepteras av näst intill alla skogsägare. Konflikt kan dock uppstå om innebörden i enskilda delar av målet och för vissa grupper av skogsägare. Exempel kan vara omfattningen av plantering med främmande trädslag eller dikning. Konflikt kan även uppstå mellan olika mål, t.ex. mellan produktionsmålet och bevarandemålet. Många gånger beror dock målkonflikterna om skogspolitiken på avsaknaden av styrmedel eller på olämpligt val eller

utformning av styrmedlen. Det är därför angeläget en omsorgsfull utfromning görs av styrningens administration.

Genom lämplig balans och genom skicklig administration kan konflikter t.ex. mellan produktions- och bevarandemålen lindras eller till och med lokalt undanröjas. För att åstadkomma en effektivare styrning fordras olika medel för olika situationer, för olika landsdelar och för olika ägargrupper. Det måste finnas möjligheter till en lokal anpassning av uppifrån givna mål och styrmedel. De skogspolitiska medlen behöver med andra ord differentieras. Det gäller samtidigt att åstadkomma en kombination av medlen så att den samlade effekten blir den största möjliga till lägsta möjliga kostnaden.

Tabell 9.1 är ett försök att redovisa olika egenskaper hos tre principiellt olika skogspolitiska medel: lagstiftning, avgifter och bidrag samt rådgivning. Avsikten med tabellen är att peka på att medel har olika lämplighet beroende på vad som skall påverkas.

9.4.2 Lagstiftning

Krav som hävdas med tvingande medel, dvs. lagstiftning, får prioritet över andra mål i princip oavsett kostnader. Lagstiftning tillgrips därför när ett visst handlande inte kan accepteras, t.ex. att föryngringsåtgärder inte vidtas inom en viss tid eller att naturvårdshänsynen underskrider fastlagd miniminivå. Samtidigt måste man hålla i minnet att ökad total mängd tvång riskerar att leda till försämrade effekter. Andra typer av styrmedel fordras, t.ex. rådgivning och ekonomiska medel där beslutsfattandet överlåts till skogsägarna.

Tabell 9.1. Karaktäristiska drag hos tre olika typer av skogspolitiska medel.

	Lagstiftning	Avgifter och bidrag	Rådgivning
Positiva effekter	• Normbindning • Direkt påverkan på beslutsfattande och beteende	• Aktivitetsbefrämjande • De ekonomiska förutsättningarna förändras vilket kan leda till annorlunda beslut och ändrat beteende	• Kunskapshöjande • Värderingarna kan påverkas och därmed även beslut och beteende
Negativa effekter	• Man nöjer sig med normuppfyllelse och eftersträvar inte det som är bäst • Negativa attityder	• Anpassning till villkoren för att få bidrag • Förhandlingsattityd	• Informationströtthet • Missförstånd
Några kännetecken	• I regel stark och total effekt • Ibland något trubbig	• Önskad åtgärd avvägs mot andra faktorer vilket medför att inte alla vidtar samma åtgärd • Medlets styrka kan varieras • Administrationen kan bli stor	• Effekten beror av påverkbarhet, attityd och informationsmängd • En framgångsrik rådgivning kräver kompetens och ekonomiska resurser
Användning, några exempel	• Skogsägarnas mål och beslut avviker från skogspolitikens mål och intentioner • Fåtal skogsägares beslut avviker på ett icke acceptabelt sätt från skogspolitikens mål • Kunskap nödvändig om de förhållanden som regleras	• Den företagsekonomiska kalkylen avviker från den samhällsekonomiska • Genomsnittsbeteendet skall ändras men det är svårt att ange vilkas beslut som skall påverkas • Beslut och avvägningar decentraliseras • Enstaka avsteg nödvändigt att tolerera	• Skogsägarnas värderingar avviker från samhällets • Effekterna av använda medel är oklara • Kunskap om lämpligaste beslutsalternativ saknas • För att undvika direkt inblandning i beslutsprocessen

Lagstiftning sammanbinds ofta med förbud och straff eftersom skogsägaren kan ställas till svars för ett beslut vars konsekvenser strider mot en eller flera lagparagrafer. Lagstiftning eller tvång kan utlösa negativa reaktioner och resultera i en avvisande attityd. Samarbetet mellan myndighet och skogsägare kan försvåras som en följd av detta. Det är därför viktigt att lagstiftningen uppfattas som befogad och legitim. Det är vidare viktigt att kraven är begripligt formulerade. Skogsägaren blir därigenom positivare till rådgivning i skogsbruksfrågor. Arbetet för myndighetens tjänstemän underlättas och blir effektivare.

Lagstiftningens största effekt ligger i att den för skogsbrukets aktörer blir en norm. Vid beslutsfattandet beaktar man lagstiftningens krav. Lagtillsyn leder samtidigt till att myndigheten får tillfälle att sprida kunskap samtidigt som information erhålls om vilka beslut som fattas och vilka åtgärder som faktiskt blir vidtagna.

9.4.3 Ekonomiska medel

Valet av ekonomiska medel innebär att de ekonomiska förutsättningarna ändras vilket kan leda till val av andra beslutsalternativ. Valet och avvägningen, liksom att lösa eventuella målkonflikter, överlåts på de enskilda beslutsfattarna. Staten har genom en avgift eller genom bidrag angett vilket värde som ett uppfyllande av ett visst mål har. Om skogsägaren trots detta föredrar att prioritera något annat mål är det upp till denne inom de ramar som lagen föreskriver. De ekonomiska styrmedlen är strikta och affärsmässiga.

Långtgående krav på åtgärder i lagstiftningen med hänsyn till att vissa specifika samhällsmål skall uppfyllas kan i vissa delar av landet och i enskilda fall leda till att ekonomiska bidrag bör lämnas. Dessa bidrag måste liksom rådgivning som det är motiverat att staten bedriver, forskning samt gymnasie- och högre skogsutbilding finansieras genom avgifter eller skatter. En avvägning mot de fördelar som uppnås måste göras mot att avgifter och bidrag leder till viss effektivitetsförlust.

9.4.4 Rådgivning

Rådgivning innebär att valet av beslutsalternativ och lösandet av eventuella målkonflikter decentraliseras till skogsägaren och andra aktörer. Rådgivning medför därför ofta engagemang. Skogsägarnas och andra aktörers attityd blir positiv. Det gemensamma intresset för alla inblandade parter betonas. Samtidigt gäller att tvingande föreskrifter, som är konkreta, tenderar att tränga undan rådgivning.

Om lagstiftningen uppfattas som ett rättesnöre kan upplysning om lagen och dess innebörd verka förebyggande. Ett påtänkt beslut fattas inte eller ett olyckligt beslut kan rättas till. Fördelarna med ett förebyggande ingripande är stora. Det blir i regel betydligt billigare för såväl skogsägaren som staten. Rådgivning och förebyggande lagtillsyn bidrar till att förbättra skogspolitikens legitimitet. Negativa effekter minskas och

relationerna mellan skogsägare och myndigheten förbättras. Utöver rådgivning kan utbildning, kurser, skogsdagar m.m. komma till användning.

En nackdel med rådgivning och förebyggande lagtillsyn kan vara bl.a. att risken för att ett felaktigt beslut inte upptäcks efteråt. Skogsägaren eller andra aktörer är kanske inte speciellt mottagliga för rådgivning om den gäller beslut någon gång i framtiden eller också hinner råden glömmas bort. Vid rådgivning och förebyggande lagtillsyn kan det vidare vara svårt att förutse vilka problem som kan komma att uppstå i framtiden. Genom kontroll kan myndigheten efteråt försäkra sig om att rätt beslut fattats och att åtgärder vidtagits. Den skogliga rådgivningen och lagtillsynen har dessutom under 1980-talet, i stället för att rekommendera ett visst beslutsfattande, alltmer fått formen av kunskapsförmedling i syfte att förbättra beslutsförmågan.

Kostnaderna för rådgivning och förebyggande lagtillsyn låter sig mätas. Det är betydligt svårare att uppskatta vilka vinster eller kostnadsbesparingar som uppnås. Sammantaget kan dock fördelarna med rådgivning och förebyggande lagtillsyn bedömas överväga nackdelarna. Omfattning och inriktning är en fråga om resurstilldelning.

9.4.5 Forskning och utveckling

En viktig förutsättning för bedrivandet av ett i vid bemärkelse uthålligt skogsbruk under dynamiska villkor är forskning och utveckling. Forskning och utveckling är en förutsättning för framgångsrik utbildning och rådgivning. Ett skäl till att staten stimulerar forskningen är dess långsiktiga och allmängiltiga karaktär. Bibehållandet av den svenska skogsnäringens konkurrenskraft kräver nya och förbättrade skogsbruksmetoder både vad gäller teknik och biologi samt välutbildad arbetskraft.

9.4.6 Avsättning av mark till reservat

Ett långsiktigt och uthålligt utnyttjande av en förnybar naturresurs är endast möjligt om det sker på naturens villkor. Ett utnyttjande av en naturresurs innebär dock alltid att den påverkas. Avsättning av mark till reservat där skogen lämnas till fri utveckling är därför ett viktigt medel för att behålla den biologiska mångfalden och uppnå det uppsatta miljömålet. Det miljöpolitiska beslutet som bl.a. innehåller ett biotopskydd är ett annat medel. Det föreslagna skogsmiljömålet måste dock framför allt uppnås genom att vid brukande av skogsarealen beakta de krav som ställs för ett bevarande av den biologiska mångalden.

9.4.7 Avslutande kommentar

Ramarna för skogsägarnas och andra aktörers beslutsfattande sätts av lagstiftningen. Lagen påbjuder således att vissa åtgärder blir utförda med en viss minsta ambitionsnivå samtidigt som andra beslutsalternativ

förbjuds. Till grund för lagstiftningen ligger den allmänt vedertagna uppfattning att skogsmark och skog skall skötas uthålligt. Lagstiftningens syfte är i första hand att vara förebyggande. Ett viktigt medel är därvid upplysning om lagstiftningens innebörd och intentioner. Kunskap om lagstiftningen och de normer som ligger bakom denna bör förmedlas genom aktiv rådgivning. Denna verksamhet är ett samhällsansvar och därför en huvuduppgift för skogsvårdsorganisationen. Reservatsavsättningar och biotopskyddet är viktiga bidrag till uppnåendet av miljömålet för skogen.

De skogspolitiska ambitionerna skall i första hand uppnås genom att öka kunskapen hos skogsägarna och andra aktörer. Detta kan ske t.ex. genom rådgivning, kurser och utbildning. Det är viktigt att rådgivningen blir lokalt anpassad. Vidare bör rådgivningen differentieras efter olika ägargruppers behov.

För en fortsatt kunskapsuppbyggnad är det nödvändigt att även i forsättningen bedriva en framstående skogsforskning i Sverige.

Genom en naturinventeringar ökar skogsägarnas medvetenhet om naturvärden vilket, tillsammans med andra föreslagna åtgärder, underlättar ett uppnående av bevarandemålet. Resultatet av denna inventering kombineras med en fastighetsvis skogstillståndsinventering. Införskaffandet av en åtgärdsplan blir ett beslut för den enskilde skogsägaren.

Grundprincipen för de ekonomiska medlen är att de används endast när statens krav går utöver vad som kan anses förenligt med ägaransvar och företagsekonomiska principer. Exempel på situationer då bidrag kan komma ifråga är omfattande naturvårdsintrång, anläggning av ädellövskog samt kalkning till följd av luftföroreningar.

Skogsnäringen är av särskilt stor betydelse för ekonomi och sysselsättning i vissa landsdelar och på vissa orter. Ekonomisk stimulans till skogsnäringen kan befrämja utveckling där.

10 Lagstiftning

Våra slutsatser och förslag

Inledningsvis konstaterar kommittén att skogen har stor betydelse för vårt samhälle och för landets ekonomi. Den utgör vår viktigaste naturresurs överhuvudtaget och rymmer en mängd värden. Utnyttjandet av skogen ställer också särskilda krav på miljöhänsyn. Dessa omständigheter utgör skäl för att staten bör ha en särskild skogspolitik. För att denna politik skall kunna uppfyllas krävs att samhället hushåller med den svenska skogen även i framtiden och att den nyttjas ansvarsfullt. Vi konstaterar vidare att de långsiktiga mål som måste prägla statens politik rörande hushållningen med skogen kan komma i konflikt med den enskilde skogsägarens mer kortsiktiga ekonomiska överväganden. Detta utgör skäl för en lagstiftning som anger de minimikrav som staten ställer på den enskilde angående vård av skogen. Ett grundläggande krav måste därvid vara att ny skog anläggs efter att skog avverkats eller skadats eller då skogsmark av andra skäl inte utnyttjas på ett godtagbart sätt. Detta krav bör, på samma sätt som idag, komma till uttryck i lagstiftningen genom en särskild bestämmelse om återväxtskyldighet.

Med denna utgångspunkt finns det dock, med hänsyn till de från produktionssynpunkt goda och omfattande skogstillgångarna i landet och då skogsindustrins behov av virke i första hand bör lösas inom marknadens ramar, utrymme för flera förenklingar av reglerna. Ett annat skäl som talar för förenklingar är att en ökad valfrihet för markägaren i valet av skogsskötselmetoder generellt sett även kommer att gynna den biologiska mångfalden.

Kommittén föreslår bl.a. av de nu angivna skälen att de nuvarande lagreglerna om skyldighet för markägaren att röja och gallra skogen tas bort. Likaså föreslår vi att reglerna om lägsta slutavverkningsålder samt lägsta och högsta slutavverkningsareal i huvudsak slopas. För att öka valfriheten vid val av skogsskötselmetoder föreslår vi även att regleringen av tillåtna avverkningsformer tas bort. Vad gäller storskogsbruket föreslår vi dock att ransoneringsbestämmelsen bibehålls för större brukningsenheter.

Härutöver föreslår kommittén att skyldigheten att inneha en skogsbruksplan ersätts med en skyldighet att redovisa skogstillståndet på fastigheten.

I avsnitt 7.1 har kommittén redovisat vårt förslag att jämställa miljömålet med produktionsmålet. Detta har vi formulerat i en ny portalparagraf med följande lydelse.

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

Vid skötseln skall även hänsyn tas till andra allmänna intressen.

För att uppnå det föreslagna miljömålet för skogsbruket krävs därutöver flera åtgärder. I detta kapitel redovisar vi de nödvändiga kompletteringarna i lagstiftningen för att uppnå det målet. Vi kommenterar dock även, för tydlighetens skull, våra förslag till andra medel för att uppnå miljömålet.

Till att börja med föreslår kommittén att bestämmelsen om återväxtplikt på marker som omfattas av 5 § första stycket 3 i nuvarande skogsvårdslag (den s.k. 5:3 §) tas bort och ersätts med en bestämmelse att ny skog skall anläggas på skogmark om skogstillståndet är uppenbart otillfredställande. Att vi föreslår att bestämmelsen ändras grundar sig främst på att sådana marker ofta har höga naturvärden och att statliga krav på aktiva skogsbruksåtgärder på dessa marker därför bör undvikas. Dessutom föreslår vi en generell möjlighet att meddela undantag från återväxtskyldigheten med hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen.

Kommittén konstaterar vidare att det är viktigt att hänsynreglerna tillämpas i den utsträckning som varit lagstiftarens avsikt. Detta kräver skärpt övervakning från myndigheternas sida.

Kommittén föreslår därutöver att bestämmelsen om naturvårdshänsyn kompletteras för att behålla och skydda äldre träd samt för att behålla den naturliga karaktären hos skogliga impediment. Vi anger också att uttaget av fingrenar och barr från skogen bör begränsas starkt. Dessa tillägg bör komma till uttryck i föreskrifterna till bestämmelsen om naturvårdshänsyn.

Som ett led i strävandena att markera skogägarens sektorsansvar och för att öka hans delaktighet i utredningen om skogens naturvärden föreslår kommittén att bestämmelsen om avverkninganmälan kompletteras med en skydlighet för markägaren att ange vilken naturvårdshänsyn han avser att ta i samband med avverkning. Härigenom ges tillsynsmyndigheten också möjlighet kontrollera att hänsynsbestämmelsen följs.

Utöver dessa kompletteringar i lagstiftningen föreslår kommittén att nödvändiga inventeringar genomförs för att kunna genomföra biotopskyddet i 21 § naturvårdslagen. I det sammanhanget anser vi det också angeläget att de pågående inventeringarna i Skogsstyrelsens regi angående nyckelbiotoper och sumpskogar i slutförs. En precisering av biotopskyddet kräver samtidigt att föreskrifterna till hänsynsregeln i skogsvårdslagen kompletteras. Härutöver anser vi det nödvändigt att föreskrifterna förändras i enlighet med nya forskarrön.

Kommittén pekar också på möjligheten att träffa civilrättsliga avtal med markägare för att skydda och vårda känsliga skogsmiljöer bl.a. skyddsvärda biotoper utöver de skyddsregler som gäller enligt 21 § naturvårdslagen.

Angående den ekonomiska ersättningen till markägaren då pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av restriktioner med hänsyn till bl.a. naturvården är kommittén inte beredd att föreslå någon ändring av 1987 års riksdagsbeslut. Däremot ställer kommittén sig positiv till att den del av kostnaden som motsvarar ett intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas på intrångsersättningen.

Kommittén anser vidare, om vårt förslag till miljömål skall kunna uppnås, att storskogsbruket måste ta ett större ansvar för att utveckla nya skogsbruksmetoder som utgår från de naturgivna förutsättningarna. Vi anser dessutom att storskogsbruket i större utsträckning än i dag självt måste inventera skyddsvärda områden samt avsätta lämpliga områden för fri utveckling.

Även i detta sammanhang vill kommittén särskilt understryka det stora behovet av ytterligare avsättningar av skogsmark till naturreservat i främst södra och mellersta Sverige samt i Norrlands kustland i syfte att behålla den biologiska mångfalden och för att uppnå det av oss föreslagna miljömålet.

I enlighet med ett ökat sektorsansvar föreslår vi att ädellövskogslagens bestämmelser överförs till skogsvårdslagen. Av detta följer att Skogsvårdsorganisationen skall handha tillämpningen av bestämmelserna vilka i övrigt är oförändrade.

Slutligen anser kommittén att det inom ramen för nuvarande regelsystem är möjligt att på ett tillfredställande sätt övervaka konsekvenserna för miljön av nya skogsbruksmetoder och nytt skogsodlingsmaterial. Av den anledningen är det vår uppfattning att behovet av att införa nya regler för miljökonsekvensbeskrivningar i skogsbruket är ringa.

10.1 Utgångspunkter

I utvärderingen av nuvarande skogspolitiska medel (kapitel 4) angav vi inledningsvis att det kan vara svårt att bedöma vilken betydelse ett enskilt medel har haft för hur olika mål uppfyllts eller om medlet ens påverkat måluppfyllelsen. Orsaken härtill är framför allt att medlen vanligen inte är avsedda att verka enskilt utan tillsammans med en lämplig inbördes avvägning.

Kommittén har dock dragit slutsatsen att lagstiftningen, där de grundläggande kraven som staten ställer i fråga om skogsvård anges, väsentligt måste ha bidragit till att det skogspolitiska produktionsmålet har uppfyllts. Å andra sidan påpekade vi att den faktiska skogspolitiken och därigenom lagstiftningen i viss utsträckning har hindrat användningen av andra brukningsformer än trakthyggesbruk, att den i någon mån hindrat brukningsformer som syftar till kvalitetsproduktion av virke samt att den genom sin detaljering på föreskriftsnivå mer gynnat ett ensartat skogsbruk och än ett skogsbruk som i mindre utsträckning negativt påverkar viktiga naturvärden.

Som vi angett i kapitel 8 om de framtida skogspolitiska målen, påverkar andra samhälleliga mål på olika sätt utformningen av de skogspolitiska målen. För att uppnå andra samhällsmål än de skogspolitiska använder staten olika medel bl.a. lagstiftning. Exempel på sådan lagstiftning är naturresurslagens bestämmelser där staten formulerat hur hushållningen med de nationella naturresurserna skall ske, plan- och bygglagen där

utformningen av samhällelig planering närmare regleras, naturvårdslagens, miljöskyddslagens och vattenlagens bestämmelser där statens miljömål bl.a. regleras. Härtill kommer bestämmelser som reglerar andra areella näringar såsom jordbruket och rennäringen genom lagen om skötsel av jordbruksmark och rennäringslagen samt regleringen av andra skyddsvärda intressen såsom kulturmiljön genom kulturminneslagen. Dessa lagar är föremål för översyn inom ramen för miljöskyddskommitténs arbete med att ta fram en miljöbalk. Exempel på annan lagstiftning som har betydelse i sammanhanget är konkurrenslagstiftningen där statens mål angående konkurrensförhållandena i näringslivet bl.a. kommer till uttryck.

I våra direktiv har en del av den nu nämnda lagstiftning kommenterats. När vi formulerar framtida skogspolitiska mål skall vi således utgå från att naturresurslagens bestämmelser till skydd för skogsmarken bör ligga fast. Dessutom skall vi vid vår bedömning av framtida skogspolitiska medel ägna särskild uppmärksamhet åt en framtida skogsvårdslagstiftnings tillämpningsområde och därvid behandla anknytningen till annan lagstiftning, särskilt naturvårdslagstiftningen. Vi skall i samband därmed bedöma i vilken lagstiftning olika föreskrifter som reglerar skogsbruket lämpligen bör höra hemma. Vid en sådan bedömning skall kommittén utgå från grundprincipen om varje sektors miljöansvar.

Vid utformningen av framtida lagstiftning som reglerar skogsbruket måste vi givetivs ta hänsyn till bl.a. de nu nämnda lagarna så att olika regelverk inte motverkar varandra. Kommittén har av den anledningen haft samråd med bl.a. miljöskyddskommittén. Vi har också berört en del av den nu nämnda lagstiftningen i vår utvärdering av de skogspolitiska medlen.

En utgångspunkt för kommitténs arbete att formulera framtida skogspolitiska medel är även att medlen skall vara enkla och lätta att tillämpa. Vi bör också, enligt direktiven, lämna förslag till medel som utan behov av myndighetsstyrning i form av tillståndsgivning m.m. medverkar till att de skogspolitiska målen uppfylls. Vidare skall kommittén pröva i vilken mån de grundläggande kraven på skogsbruket bör kunna tillgodoses utan att formellt beslutade förelägganden och förbud i det enskilda fallen behöver tillgripas. Härtill kommer att det i våra tilläggsdirektiv anges att kommitténs arbete med lagstiftningsfrågorna skall syfta till en minskad reglering av skogsbruket.

De här angivna utgångspunkterna samt de riktlinjer vi i kapitel 9 lagt upp angående de framtida skogspolitiska medlens utformning utgör bakgrund för de följande överväganden angående framtida skogsvårdslagstiftning.

10.2 Inledning

I kapitel 8 och 9 har vi angett de huvudsakliga skälen till att vi bör ha en samhällelig skogspolitik och vilka medel som kan användas för att uppfylla denna politik. Vi angav således där att skogsbruket har stor betydelse för

samhällsekonomin samtidigt som det är en näring med unik långsiktighet som sträcker sig över flera generationer. Dessutom utgör skogen förutom att vara en resurs för skogsnäringen en av våra viktigaste naturresurser över huvudtaget. Skogen rymmer många värden för oss människor samtidigt som den är ett viktigt ekosystem som innehåller en stor del av vår fauna och flora. Utnyttjandet av skogen ställer därför särkilda krav på miljöhänsyn.

Vi slog fast att samhällets långsiktiga mål om hushållning med naturresurserna och skydd av olika naturvärden kan komma i konflikt med den enskilde skogsägarens mer kortsiktiga ekonomiska överväganden och att detta utgör skäl för en lagstiftning som anger de minimikrav staten ställer på den enskilde angående vård av skogen.

Vad först gäller det skogspolitiska produktionsmålet framgår av de beräkningar kommittén låtit göra över den svenska skogens utveckling (bilaga 10) samt vår framtidsbedömning (kapitel 6 och bilaga 12) att landet under överskådlig tid kommer att ha mycket gott om trädråvara. Enligt kommitténs uppfattning skapar detta möjligheter för framtiden och utgör en utmaning för den svenska skogsnäringen.

Skogen kommer även i framtiden att spela en mycket stor roll för den svenska samhällsekonomin. Vi bör därför även fortsättningsvis hushålla ansvarsfullt med den så att vi ger handlingsfrihet åt framtida generationer att utnyttja skogstillgångarna. Skogsindustrins behov av virke bör i första hand lösas inom marknadens ramar och inte genom lagreglering eller andra samhälleliga styrmedel. Detta hindrar naturligtvis inte att det av andra skäl, t.ex. regionalpolitiska eller sysselsättningspolitiska, kan finnas behov av samhälleliga insatser med olika styrmedel som kan ha skogspolitiska beröringspunkter. Dessa bör dock inte i första hand komma till uttryck i reglering av skogsvården. En annan sak är att förutsättningarna för skogsskötseln skiftar i olika delar av landet på grund av de naturgivna förutsättningarna och att föreskrifter till lagen av dessa skäl kan anpassas regionalt.

Vad därefter gäller miljöfrågorna inom skogsbruket har en viktig uppgift för kommittén varit att sätta upp ett miljömål för skogsbruket och ange vilka medel som behövs för att uppfylla detta. I kapitel 7 har vi närmare diskuterat miljömålet. Där angav vi också att ett av flera sätt är att, inom rimliga gränser, ge den enskilde skogsbrukaren större frihet i hans val av olika skogsskötselmetoder.

Enligt kommitténs uppfattning talar de nu nämnda omständigheterna och de utgångspunkter vi har för vårt arbete för en avreglering och förenkling av regelsystemet. Kortfattat innebär detta att vi anser att flera av de bestämmelser som reglerar skogsvården kan tas bort. Exempel på detta är reglerna om röjning och gallring, lägsta slutavverkningsålder samt huvudelen av reglerna om högsta och lägsta slutavverkningsareal. Härutöver föreslår vi att skyldigheten att inneha en skogsbruksplan slopas.

Skyldigheten att vidta återväxtåtgärder efter avverkning bör dock bibehållas. Den bestämmelsen är, som vi närmare kommer att utveckla i det följande avsnittet, av avgörande betydelse för att upprätthålla vårt värdefulla skogstillstånd även i framtiden.

För att uppfylla det av oss föreslagna miljömålet krävs vidare bl.a. att bestämmelsen om naturvårdshänsyn i 21 § och föreskrifterna till den kompletteras.

10.3 Lagstiftningens framtida utformning

10.3.1 Allmänna bestämmelser

Skogsbruket är, som bl.a. utvecklats i kapitel 8, präglat av en unik långsiktighet. Målen för den framtida skogspolitiken har formulerats bl.a. med hänsyn härtill. Som vi också angett tidigare har dessa mål stark förankring i samhället. Att i en särskild inledande bestämmelse ange de skogspolitiska målen har en viktig pedagogisk funktion. Härigenom framgår tydligt vilken stor betydelse vårt land lägger vid de skogliga värdena.

I dag framgår de skogspolitiska målen kortfattat av 1 §, den s.k. portalparagrafen. Enligt kommitténs mening bör även i fortsättningen de grundläggande målen för skogspolitiken anges här. Med hänsyn till våra överväganden angående framtida skogspolitiska mål och särskilt det nya skogspolitiska miljömål krävs dock att bestämmelsen formuleras om. Vi föreslår att den får följande lydelse.

1 §
Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Vid skötseln skall hänsyn tas till andra allmänna intressen.

I begreppet skog innefattar vi skogsmark med dess skog som det uttrycks i nuvarande bestämmelse.

Genom att ange att skogen är *en nationell tillgång* betonar vi skogens unika samhälleliga värden, att den är en resurs som inte endast har betydelse för den enskilde skogsägaren utan för hela samhället. Häri ligger också att skogens nyttjande skall präglas av mångbruk. Vi har i avsnitt 8.1 närmare utvecklat vad begreppet mångbruk innebär.

Att skogen skall *skötas* innebär till att huvuddelen av skogsmarken skall brukas genom ett aktivt skogbruk. Ett sådan brukande får endast inskränkas om det kommer i strid med andra viktiga värden. Detta överensstämmer med riksdagens uttalanden som de har kommit till uttryck i bl.a. naturresurslagen. Brukandet skall vara effektivt och ansvarsfullt. Dessa begrepp har vi närmare utvecklat i avsnitt 8.3.2.

Genom begreppet *uthålligt* knyter vi bl.a. an till Rio-deklarationen och Brundtlands kommissionens uttalande om en varaktigt hållbar utveckling för nyttjandet av skogen som naturresurs. Detta innebär att vi anser att ny skog skall anläggas efter slutavverkning så att resursen bibehålls. Det innebär emellertid också att skogsbruket måste bedrivas på ett sådant sätt

att ekosystemet inte utarmas och att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga vidmakthålls.

Vi anger även att skogen skall ge *god avkastning*. Detta uttryck har vi utvecklat närmare i avsnitt 8.3. Det innebär att skogen, på samma sätt som i dag skall ge hög och värdefull virkesavkastning men också att den skall ge god avkastning av andra produkter. Härigenom framgår också att skogens nyttjande skall vara präglat av mångbruk.

Till den nu nämnda bestämmelsen har vi knutit det av oss föreslagna miljömålet. Detta har uttryckts så att produktionsmålet skall uppfyllas *samtidigt som den biologiska mångfalden behålls*. Vi har härigenom jämställt produktions- och miljömålet. I begreppen ligger att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter skall ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd, att hotade arter och naturtyper skall skyddas och att genetisk variation i skogen skall behållas. Som vi angett i avsnitt 7.1.1 angående ett framtida skogpolitiskt miljömål gäller att i ett så intensivt skogbruk som det svenska inte alla arter och naturtyper kan klaras ständigt och över hela landets areal. Det miljömål vi har satt upp för skogbruket måste därför vara *ett nationellt mål*. Det kräver emellertid utveckling och anpassning av skötselmetoder över hela landet, anpassade till olika regionala och lokala förhållanden. I bilaga 10 kapitel 6 har exempel på sådana skötselmetoder beskrivits. För att uppfylla målet krävs olika medel. I avsnitt 7.1.1 har vi diskuterat dessa. Vi återkommer till frågan när vi diskuterar övriga framtida skogspolitiska medel.

I 1 § har vi slutligen angett att *vid skötseln skall hänsyn tas till andra allmänna intressen*. Detta innebär att, precis som idag, hänsyn skall tas till kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. Här ingår också rekreations- och friluftslivsintressen inklusive jakt och fiske. Som vi tidigare diskuterat understryks detta ytterligare genom att vi inledningsvis anger att skogen är en nationell tillgång och att skogen skall nyttjas genom mångbruk. I detta sammanhang bör nämnas att bl.a. kulturmiljövårdens och rennäringens intressen regleras genom särskilda lagar. Dessutom regleras skogsbrukets hänsyn i fjällnära skog till dessa intressen i skogsvårdslagen.

I 2 § första stycket första punkten anges att med skogsmark avses mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål. I tredje stycket anges att mark skall anses lämplig för virkesproduktion om den enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar. Dessa definitioner är allmänt accepterade och på praktisk taget all mark som omfattas av definitionerna har ett uthålligt skogsbruk kunnat bedrivas. En utvidgning så att skogsmark omfattar även marker med lägre produktionsförmåga är inte lämplig dels med hänsyn till de naturvärden som ofta finns där och dels därför att de skogsbiologiska kunskaperna idag knappast är tillräckliga för att kunna bedriva ett uthålligt skogsbruk på dessa marker.

En snävare definition av skogsmarken i produktionshänseende skulle kunna tänkas vara motiverad av naturvårdsskäl. En sådan förändring är

dock tveksam då den skulle kunna påverka skogsägarnas förfoganderätt över skogen och få betydande negativa ekonomiska konsekvenser för dem. En förändring av definitionen skulle dessutom medföra mycket stora omläggningskostnader. Kommittén anser därför att skogsmarksdefinitionen bör vara kvar i denna del och att tredje stycket bör bibehållas.

Andra punkten är knuten till bestämmelserna om skyddsskog. I den följande texten föreslår vi att dessa skall vara kvar. Något skäl att ändra definitionen anser vi inte finnas.

I andra stycket anges att särskilda förhållande kan medföra att outnyttjad mark inte skall anses vara skogsmark. Som särskilda förhållanden räknas att marken har höga natur- eller kulturmiljövärden eller att den är av betydelse för rennäringen. Enligt kommitténs uppfattning bör även sådan mark vara skogsmark. Härför talar främst två skäl.

För det första leder den av riksdagen vid flera tillfällen uttalade principen om att varje samhällsektor skall ta sitt miljöansvar till att mark som av naturvårdsskäl inte bör brukas skall ligga inom skogsbrukets ansvarsområde såvida inte naturvårdande myndigheter uttryckligen skall ha ansvaret t.ex. om marken avsatts som antionalpark eller reservat. Kommittén anser att principen om skogsbrukets sektorsansvar även bör gälla kulturmiljön och frågor med anknytning till rennäringen. Följaktligen bör även sådan mark betraktas som skogsmark.

För det andra kan skogliga åtgärder när som helst vidtas på outnyttjad mark där marken inte regleras på något annat sätt, t.ex. genom naturvårdslagen. Om marken inte är skogsmark omfattas i princip inte de skogliga åtgärderna där av skogspolitiken eller dess medel. Möjligheten att styra åtgärderna är därför begränsade. Även denna omständighet talar för att all nu angiven mark skall vara skogsmark. Andra stycket bör därför slopas. I det följande föreslår vi istället ett undantag från återväxtskyldigheten i 5 § andra och tredje punkten av hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen.

Det finns dock bestämmelser på föreskriftsnivå i skogsvårdslagstiftningen om skogliga åtgärder på s.k. impediment (myr, berg, fjällbarrskog, fjällbjörkskog, fjäll). Dessa impediment har lägre virkesproducerande förmåga än skogmarken. Ett visst extensivt utnyttjande av impedimentens virkesproduktion har tidigare förekommit och förekommer fortfarande. Det finns dock inte någon vedertagen definition av detta begrepp.

Kommittén föreslår att begreppet skogliga impediment definieras enligt följande.

Skogliga impediment är mark med skog eller mark med förutsättningar att bära skog där marken i genomsnitt inte kan producera minst en kubikmeter virke om året per hektar utan produktionshöjande åtgärder.

Som vi angett i avsnitt 8.3.1 bör den naturliga karaktären på de skogliga impedimenten bibehållas av hänsyn till de naturvärden som finns där. Trakthyggesbruk bör därför undvikas på dessa områden. Inte heller produktionshöjande åtgärder bör få vidtas där. Föreskrifter som närmare reglerar dessa förhållanden bör införas i anslutning till 21 §. Det är därför lämpligt även direkt i 21 § ange att hänsyn till naturvården även omfattar

skogliga impediment och att dessa definieras i bestämmelsen på sätt nu har föreslagits.

I 1979 års skogspolitiska beslut angavs att frågan om under vilka förutsättningar och i vilken omfattning skogsmark skall få tas i anspråk för andra ändamål än virkesproduktion inte är en fråga som bör regleras i skogsvårdslagstiftningen. Frågan har senare reglerats närmare i naturresurslagen och annan lagstiftning som knutits till denna. I bilaga 6 redovisas närmare de bestämmelserna. I det gällande skogspolitiska beslutet angavs också att det är en viktig förutsättning att någon form av anmälan sker i samband med att marken skall tas i anspråk för annat ändamål. Skälet härtill är att staten skall kunna kontrollera att lagens grundläggande bestämmelser inte kringgås under förebärande av en ändrad markanvändning. Man ansåg att bestämmelsen om avverkningsanmälan var tillräcklig för att uppfylla den förutsättningen.

De förslag som kommittén lämnar i de följande avsnitten om vissa avregleringar omfattar inte avverkningsanmälan. De skäl som angetts i 1979 års skogspolitiska beslut äger, enligt kommitténs uppfattning, fortsatt giltighet varför 3 § där det anges att skogsvårdslagen inte hindrar att skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion bör behållas.

I 4 § anges hur gränsdragningen skall ske mellan skogsvårdslagens tillämpningsområde och tillämpningen av andra föreskrifter för skogsbruket.

Bestämmelsen är nödvändig för att föreskrifter meddelade med stöd av annan lagstiftning, främst skyddslagstiftning såsom naturvårdslagen och kulturminneslagen, skall gälla framför skogsvårdslagens regler. Bestämmelsen bör behållas oförändrad.

10.3.2 Anläggning av ny skog på skogsmark

I 5 § anges när, med hänsyn till skogstillståndet, och inom vilken tid ny skog skall anläggas medan i 7 § anges hur ny skog skall anläggas samt vilka resultat som skall uppnås och inom vilken tid det skall uppnås.

För att de av oss föreslagna skogspolitiska målen skall kunna uppfyllas krävs att vi hushåller med den svenska skog även i framtiden och att den nyttjas ansvarsfullt. Ett grundläggande krav måste därvid vara att ny skog anläggs efter att skog har avverkats eller skadats eller då skogsmark av andra skäl inte utnyttjas på ett godtagbart sätt. Detta krav har sedan snart ett sekel varit vägledande för svensk skogsvård och har också på ett avgörande sätt bidragit till det skogstillstånd vi har i dag. Kravet har bl.a. kommit till uttryck i de nämnda bestämmelserna. Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att ett sådant krav även i framtiden kommer till uttryck i lagstiftningen för att skogspolitikens mål om hushållning med skogen skall kunna uppfyllas. Detta grundläggande krav är dessutom i dag väl förankrat i rättsmedvetandet och accepteras av en bred brukarkrets.

För att kunna upprätthålla återväxtskyldigheten måste man dock ta ställning till vissa grundläggande frågor. Det gäller främst frågan om när

återväxtskyldigheten inträder, trädslagsval, när återväxtåtgärder skall börja vidtas och när återväxtskyldighetens skall anses uppfylld.

När skall återväxtskyldigheten inträda

I 5 § anges när ny skog skall anläggas på skogsmark.

Vad gäller anläggning av ny skog efter avverkning tar bestämmelsen i sin nuvarande utformning främst sikte på de avverkningsformer som är tillåtna enligt lagen, främst slutavverkning i samband med trakthyggesbruk. Då kommittén i det följande texten föreslår att även andra avverkningsformer skall kunna tillåtas behöver föreskrifterna ändras så att dessa avverkningsformer tillåts. Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att närmare ange när återväxtskyldigheten inträder. Utgångspunkten bör givetvis vara, i enlighet med de mål vi satt upp, att vi för framtiden uppnår ett skogstillstånd som från produktionssynpunkt är minst lika gott som dagens, både vad avser volym och kvalitet.

Vad gäller nedlagd jordbruksmark har framförts förslag att i bestämmelsen särskilt ange att någon skyldighet att anlägga skog på marken inte inträder förrän jordbruksmarken är definitivt nedlagd. Detta framgår dock direkt av förarbetena till den nya livsmedelspolitiken (prop 1989/90:146 s 190) varför kommittén inte anser det nödvändigt att i lagstiftning ytterligare förtydliga detta.

Vi har i avsnitt 8.3.1 angett att nedlagd jordbruksmark bör till en del nyttjas för intensiv eller extensiv skogsproduktion. Beskogning bör dock av flera skäl i första hand ske med lövträd. Sådan mark bör också till viss del kunna lämnas för fri utveckling med hänsyn till bl.a. den biologiska mångfalden. Det bör därför finnas möjlighet att av naturvårds- och kulturmiljöskäl undanta bl.a. sådan mark från återväxtskyldigheten enligt 5 §. Ett sådant undantag kan visserligen omfattas av 11 § där skogsvårdsstyrelsen ges möjlighet att meddela undantag från bl.a. 5 § men den bestämmelsen riktar sig främst på enskilda situationer. För att tydligare markera denna möjlighet att medge undantag från återväxtskyldigheten av främst nu angivna skäl bör detta anges direkt i 5 §. Bestämmelsen bör dock utformas som ett generellt undantag från återväxtskyldigheten om särskilda förhållanden föreligger jämte ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att att ange dessa undantag.

Bestämmelsen i 5 § första stycket 3 har kritiserats för att den i alltför stor utsträckning används för att restaurera skogar som har särskilda naturvärden och att den därför bör slopas. Kommittén har förståelse för denna kritik då den framfördes i början av 1980-talet. Bestämmelsen har samtidigt varit av betydelse för att bygga upp det från produktionssynpunkt goda skogstillstånd vi har i dag. Det har dessutom tidigare varit knutet ett omfattande statligt ekonomiskt stöd till den som numera har upphört. Som vi har angett i avsnitt 4.2.6 om utvärderingen av de ekonomiska medlen har det sannolikt varit stödet som haft negativa effekter på naturvärdena. Kommittén anser dock att övervägande skäl talar för att den kan slopas. Med häsnyn till dessa markers ofta höga naturvärden bör det inte finnas ett specifikt krav från statens sida att de beskogas genom aktiva skogs-

bruksåtgärder. Det bör emellertid även i framtiden vara möjligt att i undantagsfall även om inte första eller andra punkten är tillämplig, när skogstillståndet är uppenbart otillfredställande, kunna kräva att återväxtåtgärder sätts in. Tredje punkten bör således ändras att endast avse fall då skogstillståndet är uppenbart otillfredställande. Detta skall uppfattas som en något lägre nivå än i första punkten. Skogsstyrelsen bör få i uppdrag att närmare ange när bestämmelsen skall tillämpas.

Redan enligt dagens bestämmelser är det möjligt att ta hänsyn till naturvårdens intressen vid tillämpningen av 5 § första stycket 3. I Skogsstyrelsens allmänna råd anges således att mark som i och för sig omfattas av denna bestämmelse enligt 2 § andra stycket inte skall anses som skogsmark om avverknings- och föryngringsåtgärder påtagligt skadar bl.a. naturvårdsintressen. Vi har tidigare föreslagit att 2 § andra stycket tas bort. Enligt vår mening bör därför, på samma sätt som vi nyss föreslagit angående definitivt nedlagd jordbruksmark, sådan mark som omfattas av 5 § första stycket 3 också kunna undantas från återväxtskyldighet med hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen. Detta kan ske med stöd av det tidigare föreslagna nya tredje stycket.

I övrigt har kommittén inte funnit några vägande skäl för att ändra den nuvarande uppbyggnaden av bestämmelsen.

Trädslagsval

I vårt förslag till framtida skogspolitiska mål har vi angett att skogsproduktionen i huvudsak skall vara inriktad på en hög produktion av barrträdsvirke av god kvalitet. Samtidigt har vi understrukit det önskvärda i att användningen av tall och gran i högre grad präglas av växtplatsernas naturgivna förutsättningar och att lövträdens andel bör bli större än idag, särskilt i områden som med hänsyn till förutsättningarn har låg lövträdsandel. Vi har vidare angett att det är mer angeläget att öka lövträdsandelen i barr- och blandskogar än att öka lövskogsandelen. Medel för att uppnå dessa mål bör vara främst rådgivning.

Till frågan om val av skogsodlingsmaterial återkommer vi under rubriken föryngringsmetoder.

När återväxtåtgärder skall börja vidtas

Det är av stor vikt att skogsmarken utnyttjas kontinuerligt. Det torde därför vara nödvändigt att behålla den tidsgräns på tre år inom vilken föryngringsåtgärder skall påbörjas. I nuvarande bestämmelse anges att återväxtåtgärder skall vidtas efter *slutavverkning*. Detta begrepp är mindre lämpligt eftersom vi avser att ge större möjligheter att använda alternativa skötselmodeller. Med hänsyn härtill bör tidsperioden ändras till att avse tre vegetationsperioder efter avverkning som varit så omfattande att återväxtskyldigheten har inträtt.

När återväxtåtgärder skall vara genomförda

Vad gäller den tid inom vilken föryngring skall vara genomförd bör det vara möjligt att acceptera längre föryngringstider än de 5, 10 respektive 15 år som gäller i dag. I vissa fall bör tiden kunna sträckas ut till 20 år med hänsyn till bl.a. lokala erfarenheter.

Areal

Enligt nuvarande bestämmelser skall återväxtskyldigheten uppfyllas på varje enskilt bestånd. Detta bör gälla även i fortsättningen. Möjlighet att meddela undantag finns redan i dag enligt 11 §.

Föryngringsmetoder

Hur och när en föryngring skall ske regleras i dag i huvudsak genom ett bemyndigande för Skogsstyrelsen att i föreskrifter ange lämpliga metoder. I dessa anges att endast metoder som erfarenhetsmässigt eller genom forskningsrön och prov i praktisk skala visat sig ge tillfredställande resultat, får användas vid beståndsanläggning. Dessa regler kommer att vara nödvändiga även framgent. Som kommittén anger i det följande och i avsnitt 10.4.2 bör inte skogsodlingmaterial eller nya oprövade metoder i framtiden komma till användning i större skala innan en analys av konsekvenserna för miljön har gjorts.

Kommittén anser, bl.a. för att möjliggöra en satsning på kvalitetsskogsbruk, att *naturlig föryngring* i större utsträckning än hittills bör gynnas på därför lämpliga marker. Det bör således i större utsträckning än i dag vara upp till skogsägaren att avgöra om han vill använda naturlig föryngring t.ex. genom att i större utsträckning använda skärmställning och skärmföryngring. Något behov att ändra lagtexten i 7 § med hänsyn till vad som nu sagts finns dock inte.

I våra förslag till framtida skogspolitiska mål har vi angett att man bör eftersträva att inga påtagliga bestående *skador på markens ytskikt* uppstår, varken avsiktliga eller oavsiktligt. Vi har också angett att skogsbruket bör bedrivas så att påtaglig negativ inverkan på vattenkvaliteten i sjöar, vattendrag och hav undviks. Detta kräver återhållsamhet främst vid markberedning och med dikning. För att i framtiden kunna satsa på naturlig föryngring i större utsträckning än i dag kommer det dock att finnas behov av att kunna använda olika former av markberedning. Radikala metoder som hyggesplöjning skall dock undvikas. Bestämmelse härom bör införas i förordningen.

Frågan om *markavvattning och skyddsdikning* har nyligen varit föremål för utredning. Nya skärpta regler har införts både i skogsvårdslagen och naturvårdslagen. Något skäl att ytterligare komplettera dessa regler finns för närvarande inte. De ändringar som har genomförts stämmer väl överens med de mål kommittén har satt upp för den framtida skogspolitiken i dessa delar.

I den översyn av föreskrifter och allmänna råd som har gjorts inom Skogsstyrelsen pekas på att reglerna om *skogsodlingsmaterial* inte till fullo motsvarar de senaste vetenskapliga rönen på proveniensområdet. Det är

enligt kommitténs uppfattning viktigt att sådana rön beaktas. Redan i dag är det enligt skogsvårdsförordningen Skogstyrelsen som anger villkoren för användning och godkännande av skogsodlingsmaterial. Hur de svenska reglerna kommer att ställa sig i förhållande till EG:s regler är ännu för tidigt att uttala sig om. Eventuella förändringar av bestämmelserna bör dock kunna ske inom ramen för bemyndigandet till Skogsstyrelsen. Enligt kommitténs mening är det nödvändigt att även i framtiden ha bestämmelser som reglerar handeln med skogsodlingsmaterial och vilket material som får användas. Bestämmelsen i 8 § bör därför finnas kvar.

Vad gäller frågan om *contortatallens framtid* har vi i avsnitt 8.3.3 angett att contortaodlingarna bör få en omfattning som är väsentligt mindre än den maximiareal som gäller idag och att stora sammanhängande områden med contortatall inte bör förekomma. Dessa våra slutsatser får till följd att föreskrifterna till 8 § måste ändras.

De nuvarande reglerna om *röjning* bidrar till att beståndets framtida karaktär och utveckling fastläggs på ett mycket tidigt stadum. Enligt vår mening bör markägaren ges större möjligheter att själv avgöra vilken beståndsutveckling som önskas, dvs. när åtgärder skall sättas in.

Gallringsaktiviteten är främst beroende av lönsamheten. I den översyn som görs inom Skogsstyrelsen har dessutom angetts att bestämmelsen har utnyttjats i mycket få fall, främst på grund av att Skogsvårdsorganisationen inte har prioriterat bestämmelsen och då flera skogsvårdsstyrelser ansett den var ett svagt instrument. Liksom för röjning bör markägaren ges frihet att själv avgöra när han skall gallra för att påverka beståndets utveckling.

Enligt kommitténs uppfattning bör reglerna om röjnings- och gallringsskyldighet alltså slopas.

Enligt nuvarande 10 § svarar skogsägaren ensam för att ny skog anläggs samt för röjning och gallring, dvs. bestämmelserna i 5 - 9 §§. För övriga åtgärder i skogsbruket, dvs övriga avverkningsbestämmelser som gäller bl.a. skydd för den yngre skogen samt bestämmelser om hänsyn till naturvårdens intressen, ansvarar var och en som får förfoga över skogen. Det gäller främst rotpostköpare och servitutshavare.

Något vägande skäl för att flytta ansvaret för skogsvården från skogsägaren till en vidare krets har inte framkommit. Bestämmelsen bör därför behållas oförändrad.

Undantag från återväxtskyldigheten kan medges enligt 11 §. Sådana undantag medges i dag om kraven anses oskäligt betungande. Det bör vara fallet även i framtiden. Bestämmelsen bör ändras med hänsyn till vårt förslag att slopa röjnings- och gallringsskyldigheten.

10.3.3 Avverkning av skog på skogsmark

Enligt 12 § får avverkning endast ske genom röjning eller gallring eller slutavverkning som är ändamålsenlig för anläggning av ny skog.

En ökad frihet för markägaren att själv avgöra när och hur avverkning skall ske bör också omfatta *formerna för slutavverkning*. Härigenom öppnas också möjligheten för markägaren att bestämma hur det nya beståndet skall anläggas och utvecklas. Detta kan få betydelse i områden

som är känsliga med hänsyn till sina särskilda naturvärden men även i tätortsnära skogar där trakthyggesbruk med den nu dominerande avverkningsformen slutavverkning passar mindre väl. Bestämmelsen kan därför slopas. Oavsett avverkningsformerna måste dock kraven på anläggning av ny skog upprätthållas vilket medför att avverkningsformer som inte ger tillfredställande återväxt inte kan accepteras.

I 13 § regleras *lägsta slutavverkningsålder*. Den har till syfte att hindra slutavverkning i skog som fortfarande har hög volymtillväxt.

Som framgått av vår utvärdering av den nuvarande skogspolitiken och skogstillståndet har den totala avverkningen i landet under 1980-talet betydligt underskridit den långsiktigt möjliga avverkningen. Under början av 1980-talet understeg avverkningarna också industrins råvarubehov varför en regel om skyldighet att slutavverka skog infördes 1983. Av vår framtidsbedömning framgår att vi under överskådlig tid kommer att ha ett kraftigt virkesöverskott i landet vilket medför att det framtida problemet snarast kommer att bli att stora delar av skogen kommer att avverkas i sen ålder. För samhället som helhet kommer enstaka avvikelser med avverkning i yngre åldrar inte att få någon större betydelse. Enligt vår mening torde dessutom skogsägaren i gemen inte avverka skogen innan den ger störst ekonomiskt utbyte vilket innebär att de inte kommer att avverka i yngre åldrar än som är tillåtet i dag. Om brist skulle uppstå regionalt går priserna upp inom dessa områden vilket kommer att reglera efterfrågan. Dessutom kan, på samma sätt som i dag, virke från andra regioner användas samtidigt som viss import kan komma att ske. Kommittén anser att bestämmelsen kan slopas.

Bestämmelserna om *högsta respektive lägsta slutavverkningsareal* i 14 § har till syfte att främja en jämn åldersfördelning på brukningsenheten för att skapa förutsättningar för en långsiktigt jämn råvaruförsörjning till industrin och för att trygga en jämn sysselsättning inom skogsbruket. De består av dels en bestämmelse om avverkningsskyldighet, dels särskilda ransoneringsbestämmelser.

Enligt kommitténs uppfattning är det även i framtiden av största vikt att den svenska skogsindustrin försörjs med virke och att en hög sysselsättning upprätthålls inom skogsbruket. Som vi nyss har angett kommer vi dock under överskådlig tid att ha mycket gott om skog i landet. I kapitel 8 har vi dessutom angående de framtida skogspolitiska målen angett att virkesförsörjningen i första hand bör överlåtas till virkesmarknadens parter. Skälen för att ha kvar de här beskrivna ransoneringsreglerna har därför i vart fall såvitt avser småskogsbruket minskat betydligt.

Vad gäller storskogsbruket är situationen delvis en annan. Det kan finnas en potentiell risk för att nya ägare till skogsbolag kan komma att avverka större arealer än som är acceptabelt ur samhällets perspektiv. Härtill kommer att huvuddelen av storskogsbrukets skogsinnehav finns i norra Sverige. Enligt kommitténs mening finns det därför skäl att behålla ransoneringsbestämmelserna för större arealer för att upprätthålla hushållningen med skogsresursen ur ett nationellt perspektiv. Detta får givetvis också betydelse för industrins råvaruförsörjning och sysselsättningen inom dessa områden. Ransoneringsbestämmelserna bör omfatta

fastigheter som är större än 1.000 ha. Vi anser dock att det inte heller för storskogsbruket finns skäl behålla skyldigheten att slutavverka skog.

Det kan självklart inte uteslutas att vi inom några tioårsperioder hamnar i en situation där behovet av ransoneringsbestämmelser ökar. Genom att upprätthålla en ambitiös och kvalitativt god kontroll av skogstillståndet genom främst Skogsvårdsorganisationen med hjälp av riksskogstaxeringens material bör staten kunna hålla god beredskap för framtida insatser. Vår slutsats blir att reglerna om högsta och lägsta slutavverkning i huvudsak kan slopas.

Bestämmelsen i 14 § skall tillämpas inom en *brukningsenhet*. I 15 § definieras detta begrepp. Genom att ransoneringsbestämmelsen inte slopas i sin helhet finns behov att ha kvar definitionen av begreppet brukningsenhet.

I 16 § anmodas skogsvårdsstyrelsen att på begäran meddela *förhandsbeslut* om avverkning är tillåten enligt 13 och 14 §. Även dessa bör finnas kvar.

I 17 § finns en skyldighet för markägaren att underrätta skogsvårdsstyrelsen om avverkningar och skyddsdikning som skall äga rum på hans mark (*avverkningsanmälan*). Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att behålla skyldigheten att lämna avverkningsanmälan för att staten skall kunna kontrollera att återväxtskyldigheten fullgörs. Dessutom måste bestämmelsen finnas för att staten bl.a. skall kunna kontrollera att kravet på naturvårdshänsyn uppfylls. Anmälan ger dessutom skogsvårdsorganisationen goda möjligheter att lämna råd i olika skogsvårdsfrågor.

Som vi tidigare har angett under 5 och 7 §§ angående föryngringsmetoder bör hyggesplöjning undvikas. Om markägaren avser att använda denna arbetsmetod är han skyldig att anmäla detta till länsstyrelsen enligt 23 § naturvårdsförordningen. Metoden räknas nämligen som samrådspliktigt arbetsföretag enligt 20 § naturvårdslagen. Som ett led i det ökade sektorsansvaret för de skogliga myndigheterna anser vi att en sådan anmälan, på samma sätt som gäller avverkningar och skyddsdikning, bör ske till skogsvårdsstyrelsen. Detta medför att bestämmelsen i 23 § naturvårdsförordningen i denna del flyttas till 17 § skogsvårdslagen som en ny punkt 3. Istället bör i 23 § naturvårdsförordningen tilläggas att underrättelse till skogsvårdsstyrelsen om att hyggesplöjning skall äga rum på hans mark skall anses som anmälan om samråd enligt 20 § naturvårdslagen.

Man kan vidare diskutera om det är nödvändigt att även i framtiden behålla en så låg gräns som 0,5 hektar som lägsta areal för avverkningsanmälan. När bestämmelsen infördes hade den emellertid bl.a. till syfte att göra det möjligt för vederbörande myndighet att kontrollera om naturvårdshänsynen uppfylldes. Med hänsyn till att bestämmelsen ersätter anmälan om samråd enligt 20 § naturvårdslagen och då det nya biotopskyddet i den lagen kommer att omfatta areellt sett små områden bör dock arealgränsen bibehållas.

Genom 19 b § infördes år 1991 en skyldighet för markägaren att i samband med ansökan om tillstånd till avverkning i fjällnära skog ange den naturvårdshänsyn han avser att ta vid avverkningen. Som ett led i

strävandena att markera skogsägarens sektorsansvar och för att öka hans delaktighet i utredningen om skogens naturvärden bör bestämmelsen om avverkningsanmälan kompletteras med en motsvarande skyldighet för honom att ange vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens intressen i samband med avverkningen. För att en sådan anmälan skall vara meningsfull krävs dock att markägaren har kännedom om vilka särskilda naturvärden som finns på hans mark. Detta kräver i sin tur både bättre utbildning av markägarna i naturvård samt inventeringar. Angående omfattningen av den redovisning som markägaren skall göra bör de uttalanden som gjordes i propositionen om fjällnära skog (prop 1990/91:3 s. 43 och 74) kunna vara en förebild.

10.3.4 Krav på tillstånd till avverkning m.m.

I 18 § definieras begreppen svårföryngrad skog och skyddsskog inklusive fjällnära skog. I 19 § samt 19 a - e §§ regleras skyddet för svårföryngrad skog, skyddsskog och fjällnära skog samt renskötseln.

Bestämmelserna syftar till att skydda de angivna skogarna från avverkningar som kan försvåra återväxten eller medföra att viktiga naturvärden skadas eller går förlorade. Reglerna är också tillämpliga för att skydda rennäringen. Gällande bestämmelser till skydd för den fjällnära skogens naturvärden och för rennäringen infördes år 1991. Bestämmelserna bör fungera några år innan de utvärderas och ses över. Bestämmelserna stämmer överens med de mål vi har satt upp för skogspolitiken och de är nödvändiga för att skydda de angivna värdena och intressena. De bör därför behållas.

Regeln i 19 b § sista stycket att bestämmelsen om skyldighet enligt 14 § att slutavverka viss andel av skogen för att främja en jämn åldersfördelning av skogen på brukningsenheten inte gäller i fjällnära skog kan slopas med hänsyn till att 14 § i denna del föreslås slopad.

10.3.5 Insektshärjningar

Enligt den utvärdering kommittén låtit göra fungerar bestämmelsen om skydd mot insektshärjningar i 20 § i huvudsak väl. Enligt den översyn av föreskrifterna som pågår inom Skogsstyrelsen kan man minska föreskrifternas omfång och bl.a. låta avsnitt om utforsling av virke till bilväg utgå. Kommittén, som delar denna uppfattning, vill understryka att behovet av att lämna döende och död ved samt döda träd i skogen då de utgör förutsättningar för många djur och växters överlevnad. I föreskrifterna anges idag att upp till 4 m3sk råa träd får lämna per hektar. Det anges dock samtidigt i de allmänna råden att för att uppnå ett säkert skogsskydd bör all skadad skog tas till vara. Föreskrifterna och de allmänna råden bör omformuleras så att de angivna behoven av död ved med hänsyn till naturvården uppmärksammas i större utsträckning än i dag. Det torde vara möjligt att höja den tillåtna mängden träd till 8 m3sk per hektar. Det är viktigt att framhålla att bestämmelsen i dag även gäller

på mark som inte är skogsmark och att detta förhållande bör gälla även framdeles. I detta sammanhang bör nämnas att kommittén föreslår att att nuvarande katastrofstödet till insektsbekämpning avskaffas.

10.3.6 Hänsyn till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen

De förslag till avregleringar som kommittén ger, bl.a de utökade möjligheterna till alternativa brukningsmetoder och slopandet av avverknings- och gallringsskyldigheten kommer generellt sett att gynna den biologiska mångfalden och underlätta skyddet av arter och biotoper. En sådan avreglering är dock inte tillräcklig för att uppfylla det skogspolitiska miljömålet. Härutöver måste ytterligare åtgärder vidtas.

Enligt kommitténs mening måste man således utveckla de medel som finns för att öka skyddet av skogens naturvärden. Sedan ett år finns en ny bestämmelse i naturvårdslagen som har till uppgift att skydda biotoper (21 § NVL). Det nya biotopskyddet kommer med all säkerhet att avsevärt stärka skyddet av känsliga naturmiljöer i skogslandskapet. En del av dessa biotoper omfattas i dag av hänsynsregeln i 21 § skogsvårdslagen. Arbetet med att definiera och i angivna fall peka ut skyddsvärda biotoper måste fortsätta. Kommittén anser, vilket vi har utvecklat i kapitel 7, att skogsvårdsorganisationen i enlighet med riksdagens uttalanden bör få till uppgift att fatta beslut i det enskilda fallet om biotopskyddets omfattning i fråga om skogsmark. Detta stämmer väl överens med riksdagens uttalanden om ett ökat sektorsansvar. Föreskrifterna i 21 § skogsvårdslagen måste även utvecklas i enlighet med det nya biotopskyddet så att bestämmelserna på ett lämpligt sätt kompletterar varandra.

Kommittén vill i detta sammanhang särskilt peka på möjligheten att på frivillig väg, genom civilrättsliga avtal, få skogsägaren engagerad i skyddet av känsliga skogsbiotoper som faller utanför det lagstadgade biotopskyddet. För skogsbrukets del skulle det kunna innebära att man för biotoper som behöver särskild vård eller där tidsbegränsade skydd är mest lämpliga påtar sig ett ansvar att sköta och skydda biotopen på visst sätt. Ett sådant avtal kan innebära att vissa mindre ingripande skogsbruksmetoder skulle kunna användas medan andra utesluts. Biotopen skulle därigenom kunna fungera som ett tillfälligt skydd eller överlevnadsplats för hotade arter tills kringliggande skog har växt upp. Härefter skulle arterna ha möjlighet att sprida sig och skyddet hävas eller flyttas till annan plats. Fördelen med sådana avtal är framför allt att markägaren engageras i skyddet av biotopen och att det kan vara tidsbegränsat. Sådana former av avtal har med framgång tillämpats för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet. För de avtalen finns utarbetade rutiner för kontakter med markägare, hur avtalen skall formuleras samt för uppföljning och utvärdering av de avtalade åtgärderna. Dessa erfarenheter kan utan större svårigheter överföras på avtal rörande biotoper inom skogsbruket. Kommittén återkommer till frågan om kostnaderna för sådana avtal i kapitel 12 och 14.

En annan viktig fråga i detta sammanhang är våtmarkerna och deras väl-dokumenterade stora betydelse för den biologiska mångfalden. Redan i dag krävs tillstånd till markavvattning enligt 18 c § naturvårdslagen. Enligt en ny bestämmelse 18 d § i nämnda lag kan regeringen förbjuda markavvattning i områden där det är särskilt angeläget att bevara våtmarkerna. På uppdrag av regeringen utarbetar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket förslag till vilka områden som bör omfattas ett sådant förbud. Härtill kommer att Skogsstyrelsen har ett särskilt uppdrag av regeringen att inventera sumpskogar. Kommittén ser det som angeläget att arbetet med att inventera och skydda våtmarker och sumpskogar fortsätter. Vi tar också upp denna fråga i avsnitt 14.3.

I den till kommittén överlämnade departementspromemorian (Ds 1991:87) Naturvårdshänsyn och de areella näringarna lämnas förslag till åtgärder inom ramen för 21 § skogsvårdslagen. Flera av förslagen är värda att beaktas. Det framstår till att börja med som självklart att de hänsynsregler som har meddelats med stöd av 21 § skall tillämpas i den utsträckning som varit lagstiftarens avsikt. En noggrann uppföljning från i första hand skogsvårdsorganisationen sida av att bestämmelserna tillämpas är därför av största vikt.

I den översyn av föreskrifterna som görs inom Skogsstyrelsen har 21 § uppmärksammats särskilt. Ett flertal förslag har lämnats till utbyggnad och utveckling av bestämmelsen. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att utvecklingsarbetet fortsätter och att föreskrifterna ändras i enlighet med forskarrönen. Detta måste dock ske inom ramen för det kostnadsansvar för markägaren som riksdagen beslutade år 1987. Det är också, som vi tidigare har påpekat, påkallat att förändra föreskrifterna med hänsyn till det nya biotopskyddet i naturvårdslagen.

Av vad som nu sagts framgår att kommittén inte är beredd att föreslå en ändring av 1987 års riksdagsbeslut om att ersättning utgår till markägaren då pågående markanvändning avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten. Däremot ställer sig kommittén positiv till det framförda förslaget att den del av kostnaden som motsvarar ett intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid intrång som är ersättningsgilla. Ersättning för intrång då pågående markanvändning avsevärt försvåras regleras inte i skogsvårdslagen utan i 26 § naturvårdslagen som numera även omfattar det nya biotopskyddet i 21 § naturvårdslagen. I 19 c § finns dock en hänvisning till ersättningsreglerna i naturvårdslagen. Enligt vår uppfattning bör ett nytt stycke införas i 26 § naturvårdslagen som innebär att ersättningen för skada skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som skall tålas utan ersättning. Vi vill påpeka att en sådan ändring inte innebär att de grundläggande reglerna om ackumulerad skada ändras. Bestämmelsen bör kunna utformas med regeln i 14 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen som förebild.

I ett nytt fjärde stycke till 26 § naturvårdslagen bör således anges att ersättning för skada i fall som avses i första till tredje stycket skall minskas med ett belopp som motsvarar vad som enligt första stycket skall tålas utan ersättning.

En annan fråga som kommittén ställer sig positiv till är att vid bedömningen av behovet av naturvårdshänsyn lägga till grund ett större område än det som är aktuellt för en skogsbruksåtgärd. Detta är framför allt en fråga om hur myndigheterna gör sina övergripande bedömningar och vilket underlag de har för dessa. Ett utvecklat inventeringsunderlag måste därför eftersträvas och samarbetet mellan myndigheter måste utvecklas. Kommittén behandlar dessa frågor närmare i kapitel 13 om inventering och planering. Där tar vi också upp det pågående arbetet rörande landskapsplanering i svenskt skogsbruk som Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet genomför på regeringens uppdrag i samråd med Naturvårdsverket.

Staten måste emellertid också ställa nya krav på skogsbruket i enlighet med det av riksdagen uttalade ökade sektorsansvaret. Dessa krav måste omfatta bl.a. ytterligare kunskapsuppbyggnad för personalen. Häri ingår fortsatt utvecklingsarbete med nya skogsbruksmetoder som utgår från de naturgivna förutsättningarna. I kommitténs förslag till skogspolitiska mål har vi bl.a. angett att skogsbruket måste eftersträva att bestående skador undivks på markens ytskikt på grund av mekanisk markpåverkan till följd av skogsbruksåtgärder. Det måste ingå i skogsbrukets sektorsansvar att utarbeta metoder för att undvika sådana skador. För storskogsbrukets del bör det också vara möjligt att i större utsträckning avsätta områden för fri utveckling samt självt i större utsträckning bekosta inventeringar av skyddsvärda områden. Även samarbete över fastighetsgränserna för att öka möjligheterna för sällsynta och hotade arter att sprida sig bör utvecklas.

De förslag som hittills lämnats medför inte att 21 § behöver ändras.

En viktig slutsats som kommittén har dragit är att andelen gamla träd behöver ökas för att gynna den biologiska mångfalden inom ramen de nuvarande hänsynen enligt 21 §. Ett sätt att genomföra detta är att i 21 § ange att bemyndigandet enligt första stycket även omfattar kvarlämnande av träd. Som komplement härtill bör i föreskrifterna intas en skyldighet för markägaren att i samband med slutavverkning lämna ett visst antal äldre träd (minst tio) på varje hektar att växa in i det nya beståndet. Dessa äldre träd skall sedan inte avverkas utan utvecklas fritt. De bör förslagsvis väljas ut så att de finns i anslutning till övrig hänsyn enligt 21 § eller på sådant sätt att de har möjlighet att utvecklas utan att exempelvis stormfällas. Skulle detta inträffa bör träden få ligga kvar orörda till gagn för fauna och flora. Närmare föreskrifter bör utfärdas av Skogsstyrelsen.

Enligt gällande föreskrifter skall fröträd och skärmar avverkas om de är hämmande för föryngringen. Ett sätt att erhålla en större andel äldre träd i bestånden är att lämna sådana träd för att utvecklas fritt. I föreskrifterna bör därför anges att ett mindre antal/några fröträd eller träd i skärm alltid får lämnas kvar. Dessutom bör anges att fröträd och skärmar generellt sett endast skall avverkas om föryngringen i väsentlig grad skadas.

Vi har i anslutning till de framtida skogspolitiska målen diskuterat helträdsutnyttjande och att uttaget av fingrenar och barr från skogen tillsvidare bör begränsas starkt. En sådan begränsning hör närmast hemma

i föreskrifterna till 21 §. Kommittén föreslår att en sådan begränsning införs.

I anslutning till 2 § diskuterade vi begreppet skogliga impediment och dess ofta höga naturvärden. Som vi angav där bör begreppet skogliga impediment definieras och uttryckligen omfattas av hänsynsregeln i 21 §. Begeppet bör definieras i ett nytt sista stycke i bestämmelsen.

Bestämmelsen om hänsyn till rennäringen tillkom år 1991 och finns i dag i 21 a §. Av skäl som angavs under 19 § bör reglerna behållas.

10.3.7 Skogsbruksplan

Bestämmelsen i 21 b § om skogsbruksplaner infördes ursprungligen år 1983 och hade tillsammans med införandet av avverkningsskyldigheten och skyldighet att gallra yngre skog till syfte att förmå passiva skogsägare att öka insatserna för avverkning och skogsvård. Frågan om skogsbruksplaner behandlas i kapitel 13 och skall endast kort beröras här.

Som vi tidigare har angett kommer vi under överskådlig tid att ha mycket gott om skog. Dessutom har kunskapen hos skogsägarna utvecklats under de senaste tio åren. Industrins behov av virke bör som tidigare sagts i första hand tillgodoses av marknadskrafterna. Eventuella brister i skogsägarnas kunskaper om skogsvård bör främst lösas genom utbildning och rådgivning. Ett generellt krav på skogsbruksplaner behövs därför inte. Däremot bör markägaren kunna ange fastighetens skogstillstånd. De uppgifter han bör kunna ange är främst sådana om markens produktionsförmåga samt skogens utvecklingsstadium, trädslagssammansättning och täthet.

10.3.8 Tillsyn

I 22 § regleras frågan om tillsyn över efterlevanden av skogsvårdslagen. En viktig uppgift för skogsvårdsorganisationen är och bör även i framtiden vara att ha hand om lagtillsynen. Bestämmelsen bör behållas.

I 23 § regleras rätten för tillsynsmyndigheten att begära upplysningar. Denna rätt gäller upplysningar och handlingar som avser tillsynen av lagens efterlevnad. För att skogsvårdsorganisationen skall kunna bedriva en effektiv lagtillsyn är det nödvändigt att även i framtiden ha en möjlighet att begära in upplysningar.

I 24 § anges att tillsynsmyndigheten får meddela föreläggande och förbud som behövs för att lag eller föreskrifter skall efterlevas. I bestämmelsens andra stycket anges att föreläggande och förbud endast får meddelas om det visat sig att myndighetens råd och anvisningar inte har följts. Det är viktigt att denna inskränkning bibehålls. Den poängterar att myndigheten i första hand skall genomföra tillsynen med hjälp av råd och anvisningar. Bestämmelsen i övrigt bör behållas i de delar som regleras i fortsättningen.

I 25 § regleras rätten för skogsvårdsstyrelsen att kräva säkerhet för återväxtåtgärder. Bestämmelsen är ett viktigt instrument för skogsvårdsor-

ganisationen. Säkerhet bör även i framtiden kunna krävas för omfattande samt eftersläpande återväxtåtgärder.

I 26 § anges att regeringen får föreskriva att särskilda avgifter skall tas ut i ärende enligt denna lag. Med hänsyn till att bestämmelsen om förhandsbeslut finns kvar finns fortsatt behov av denna bestämmelse. Den bör dock formuleras om på sätt som anges i vårt förslag till lagtext.

10.3.9 Ansvar och överklagande

I 27 § regleras ansvar för brott mot lagen. Denna bestämmelse bör ändras i konsekvens med förenklingarna och med hänsyn till vårt i följande kapitel lämnade förslag att föra in ädellövskogslagens bestämmelser i skogsvårdslagen.

Frågor om förverkande regleras i 28 §. Bestämmelsen har preventiv betydelse och bör bibehållas.

Det finns i dag möjlighet enligt 29 § att överklaga beslut meddelade enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats enligt lagen. Möjligheten att överklaga meddelade beslut skall självfallet kvarstå.

Enligt 30 § får myndighet bestämma att dess beslut skall gälla omedelbart. Det kommer även i fortsättningen att finnas behov för detta.

10.4 Övriga frågor

10.4.1 Ädellövskogslagen

Kommittén föreslår att ädellövskogslagens bestämmelser flyttas över till skogsvårdslagen. Härigenom underlättas skogsägarens myndighetskontakter och en sådan åtgärd är också i överensstämmelse med tankarna om ett vidgat sektorsansvar för skogsvårdsmyndigheten. Det synes också vara mer konsekvent att all lagstiftning som enbart berör skogsbruket finns i samma lag.

Bestämmelserna kan i huvudsak oförändrade föras in under en särskild rubrik i anslutning till reglerna om skyddskog och svårföryngrad skog. Skogsvårdsstyrelsen har redan idag den huvudsakliga tillsynen över lagen. När det gäller fråga om att ta mark i anspråk för annat ändamål innefattande även trädslagsbyte från ädellövskog till annat trädslag skall tillstånd dock inhämtas från länsstyrelsen. Dessa beslut bör i enlighet med ett ökat sektorsansvar för den skogliga myndigheten i fortsättningen fattas av skogsvårdsstyrelsen. Om åtgärden innebär att samrådsskyldigheten enligt 20 § naturvårdslagen blir tillämplig bör anmälan från skogsägaren till skogsvårdsstyrelsen uppfylla kravet på anmälan om samråd.

Vad gäller frågan om nyplantering av ädellövträd på jordbruksmark inom omställningsprogrammet bör det vara möjligt att, för den händelse ädellövplanteringen misslyckas, genom undantag i föreskrifterna ge möjlighet för markägaren att övergå till annat trädslag än ädellöv.

Den nu föreslagna överförandet av bestämmelserna i ädellövskogslagen till skogsvårdslagen innebär inte någon förändring i tillämpningen av bestämmelserna i övrigt.

10.4.2 Miljökonsekvensbeskrivningar

Inledning

Enligt direktiven skall kommittén i sin bedömning av vilka medel som behövs i framtidens skogspolitik närmare behandla frågan om systematiska miljökonsekvensbeskrivningar inom skogsbruket. Kommittén skall vid den behandlingen beakta en promemoria som är utarbetad av Skogsstyrelsen med förslag till användande av miljökonsekvensbeskrivningar inom skogsbruket och rapporten Miljökonsekvensbeskrivningar i det svenska planerings- och beslutssystemet (MKB-rapporten) utarbetad av Statens naturvårdsverk och Boverket.

MKB-rapporten utarbetades sedan regeringen hade gett myndigheterna i uppdrag att utreda förutsättningarna och formerna för en mer systematisk användning av miljökonsekvensbeskrivningar som beslutsunderlag i sådana beslutsärenden där en viss åtgärd eller verksamhet får en väsentlig inverkan på miljöförhållandena och hushållningen med naturresurser.

Rapporten har legat till grund för regeringens ställningstaganden om miljökonsekvensbeskrivningar i propositionen (1990/91:90) En god livsmiljö. Regeringens förslag i denna del har behandlats av bostadsutskottet (bet.1990/91:BoU18) och jordbruksutskottet (bet.1990/91:JoU30 s. 136). Utskotten har i sina betänkanden godtagit regeringens förslag. Betänkandena har såvitt nu gäller bifallits av riksdagen (r. 1990/91:338).

De nya reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i naturresurslagen redovisas i bilaga 6.

De nya bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar har införts i bl.a. ett nytt 5 kapitel i naturresurslagen. Med stöd av dessa bestämmelser har regeringen utfärdat en särskild förordning (SFS 1991:738, omtryckt 1992:445) om miljökonsekvensbeskrivningar i vilken närmare regleras hur och när sådana beskrivningar skall utföras i ärenden enligt ett antal lagar knutna till naturresurslagen.

Med anledning av det s.k. EES-avtalet har inom regeringskansliet utarbetats en rapport (Ds 1992:43) EES-avtalet och den svenska miljöskyddslagstiftningen. I rapporten redovisas EG:s miljödirektiv och görs en jämförelse med den svenska miljöskyddslagstiftningen. Där redovisas även EG:s regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Dessa regler berör bl.a. jordbruket. Inom det området tas även vissa skogsbruksfrågor upp.

I EG:s direktiv (85/337/EEG) om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt anges i artikel 4 p. 2 att projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 2 skall bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning) enligt artikel 5-10 när medlemsstaterna anser att detta krävs på grund av projektets karaktär. Denna bestämmelse skall läsas tillsammans med artikel 2 i direktivet som säger att medlemsländerna

skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bland annat på grund av sin storlek eller lokalisering, blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges. I bilaga 2 anges under p. 1 d nyplantering av skog, där detta kan medföra negativa ekologiska förändringar, samt röjning i syfte att använda marken för annat ändamål. I artikel 5-10 anges närmare vad som åligger medlemsstaterna när ett projekt skall bli föremål för en miljökonsekvensbeskrivning och vad en sådan skall innehålla.

Kommitténs överväganden

Miljöpåverkande åtgärder som vidtas inom skogsbruket idag är i vissa fall tillståndspliktiga. Exempel på sådana är markavvattningsföretag som är tillståndpliktiga enligt 18 c § naturvårdslagen, verksamheter i svårföryngrad skog, skyddskog och ädellövskog samt i fjällnära skog. Andra arbetsföretag kan omfattas av samrådsbestämmelsen i 20 § naturvårdslagen. Exempel på detta är nedläggning av åkermark för att plantera skog på den, hyggesplöjning, omföring av lövskog till barrskog och anläggning av vägar. Enligt 25 § naturvårdsförordningen skall en miljökonsekvensbeskrivning inges i samband med nu nämnd ansökan om tillstånd för markavvattning eller anmälan om samråd om det behövs i det enskilda fallet. Denna bestämmelse har utfärdats med stöd av 5 kapitlet naturresurslagen där bl.a. kostnadsansvaret för beskrivningen regleras. Enligt kommitténs uppfattning kan härigenom redan idag många skogsbruksåtgärder bli föremål för miljökonsekvensbeskrivningar.

För skogsbrukets del har Skogsstyrelsen dessutom i föreskrifter till skogsvårdslagen angett olika begränsningar i användandet av skogsbruksmetoder och skogsodlingsmaterial bl.a. i syfte att eliminera eller minska negativ miljöpåverkan. I föreskrifterna till 21 § anges således att om oprövade brukningsmetoder aktualiseras, bör miljöeffekterna av dem klarläggas innan de tas i praktiskt bruk. Något formellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar finns dock inte i skogsvårdslagen vid införande av nya metoder.

Enligt vår uppfattning skulle det dock medföra svårigheter att i skogsvårdslagstiftningen införa krav på miljökonsekvensbeskrivningar för varje ny och oprövad skogsbruksmetod. Detta skulle nämligen ställa krav på en omfattande kontroll av en mängd enskilda skogliga åtgärder. Först när en ny metod eller nytt material är avsett att användas i någon större yrkesmässig omfattning kan det vara motiverat med särskild reglering.

Om en ny skogsbruksmetod får någon omfattning bör den, som vi tidigare har antytt, komma att omfattas av regeln i 20 § naturvårdslagen enligt vilken samråd skall ske med länsstyrelsen angående arbetsföretag som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön. Sådana arbetsföretag kan förbjudas enligt samma bestämmelse om åtgärder för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön inte är tillräckliga och ett förbud är nödvändigt från naturvårdssynpunkt. Som tidigare också nämnts kan miljökonsekvensbeskrivningar genomföras avseende sådana samrådspliktiga arbetsföretag enligt 25 § naturvårdsförordningen. Härigenom kan enskilda

arbetsföretag kontrolleras och man kan genom miljökonsekvensbeskrivningen få en uppfattning om en ny metods konsekvenser för miljön. Detta innebär att det inte är nödvändigt att i skogsvårdslagstiftningen införa särskilda regler om miljökonsekvensbeskrivningar för att kontrollera att nya arbetsmetoder skadar naturmiljön.

Vad så gäller nytt skogsodlingsmaterial regleras detta i dag i 8 § skogsvårdslagen. Där anges att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som bl.a. förbjuder användningen av visst skogsodlingmaterial. I 10 § förordningen anges att Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter om vilket skogsodlingsmaterial som får användas och vilka villkor som skall gälla för användningen av materialet. I föreskrifterna anges bl.a. att såvitt avser främmande trädslag, skogsodling endast får ske om det inte medför någon påtaglig olägenhet från allmän miljösynpunkt. Redan härigenom finns möjlighet för Skogsstyrelsen att ange de krav som skall ställas på odlingsmaterialet inklusive en analys av materialets konsekvenser för miljön. Vad gäller odling av gentekniskt förädlade växter regleras detta i växtskyddslagen. Sådan odling kräver tillstånd av Jordbruksverket och vid den prövningen beaktas bl.a. särskilt risken för utarmning av den genetiska mångfalden.

Enligt kommitténs uppfattning bör det vara möjligt att inom ramen för nuvarande bestämmelser på ett tillfredställande sätt övervaka att nytt skogsodlingsmaterial miljöprövas innan det får kommersiell användning. Det är enligt vår mening inte rimligt att den enskilde skall behöva bekosta en beskrivning av konsekvenserna av nytt odlingsmaterial såsom nya trädslag. Denna uppgift måste åligga skogsvårdsmyndigheten.

I EG-direktiven beskrivs, som vi tidigare har nämnt, två projekt med anknytning till skogsbruket där behovet av miljökonsekvensbeskrivningar kan aktualiseras, nämligen nyplantering av skog, där detta kan medföra negativa ekologiska förändringar, samt röjning i syfte att använda marken för annat ändamål. Om sådana projekt medför en betydande miljöpåverkan kräver EG-direktivet miljökonsekvensbeskrivningar och för denna skall den i direktiven angivna miniminivån tillämpas. Båda dessa fall omfattas av gällande svenska regelsystem. Nyplantering av skog omfattas bl.a. av samrådsregeln i 20 § naturvårdslagen. Röjning i syfte att använda marken för annat ändamål bör ha föregåtts av någon form av tillståndsprövning genom någon av de till naturresurslagen knutna lagarna.

Slutligen bör nämnas att i de fall en verksamhet är beroende av tillstånd enligt skogsvårdslagen, såsom verksamheter i skyddskog eller ädellövskog samt i fjällnära skog ligger det självfallet i skogsvårdsmyndighetens uppgifter att kräva in det underlagsmaterial som är nödvändigt för att kunna bedöma om en viss åtgärd strider med de olika skyddsbestämmelsernas syfte. Det ingår dessutom i Skogsvårdsorganisationens uppgifter och ligger inom ramen för myndighetens sektorsansvar att uppmärksamma och följa upp nya metoder och om dessa får någon skadlig omfattning pröva deras miljöstörande effekter på lämpligt sätt. I det sammanhanget är det viktigt att ta till vara nya forskningsrön. Detta gäller även frågor om nytt skogsodlingmaterial. Sådan uppföljande och kontrollerande verksamhet är inte något nytt för organisationen.

Med hänsyn härtill anser kommittén att behovet att införa särskilda miljökonsekvensbeskrivningar i skogbruket är litet. Om sådana skall införas bör de endast omfatta bestämmelser som är tillståndspliktiga enligt skogsvårdslagen. Bestämmelsen bör i så fall införas i lagen. Där bör då anges att Skogsstyrelsen kan besluta om att miljökonsekvensbeskrivningar skall genomföras för tillståndspliktiga verksamheter i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet med det innehåll tillståndsmyndigheten beslutar i varje enskilt ärende. Där bör också anges att kostnaderna för beskrivningen bör täckas av den enskilde samt hur ett offentliggörande skall ske, förslagsvis på samma sätt som avseende andra miljökonsekvensbeskrivningar genom kungörelse i Post- och Inrikestidningar samt i lokalpress om ärendet är av stort allmänt intresse.

11 Rådgivning och information

Våra slutsatser och förslag

Rådgivning med anknytning till lagstiftning är en viktig verksamhet i framtiden. Liksom tidigare bör den vara en myndighetsuppgift som bekostas av staten.

Rådgivning utan anknytning till lagstiftning bör i större utsträckning än idag avgiftsfinansieras. Utbildning riktad till speciella målgrupper eller som behandlar viktiga sakområden bör även i fortsättningen stödjas av staten. En obligatorisk skogsmaskinförarexamen bör införas. Ett sådant obligatorium måste utredas vidare.

Informationen om skogen och skogsbruket bör förstärkas. Informationen bör rikta sig både till den svenska allmännheten och till utlandet.

11.1 Utgångspunkter

Den utvärdering av Skogsvårdsorganisationens rådgivnings- och informationsverksamhet som kommittén har utfört visar att den utgjort ett värdefullt inslag och varit ett effektivt medel för att föra ut gällande skogspolitik både till skogsägare och allmänhet.

I kommitténs direktiv sägs att de framtida skogspolitiska medlen skall vara enkla och lätta att tillämpa både av skogsägare och myndigheter. Utredningen bör ge förslag även till medel som utan behov av myndighetsstyrning i form av tillståndsgivning m.m. medverkar till att de skogspolitiska målen uppfylls. Exempel på sådana medel är bl.a. rådgivning, utbildning och information vars nytta har belysts av kommittén bl.a. i kapitel 9.

Skogsbruket har under senare år blivit allt mera kunskapsintensivt. Detta förhållande i kombination med att skogsägaren i fortsättningen måste ta ett större ansvar för avvägningar mellan olika intressen utan att myndigheter behöver medverka eller ingripa gör att kommittén anser att rådgivning och information är viktiga medel i den framtida skogspolitiken.

Rådgivning är ett samlat begrepp för verksamheter som innebär en överföring av kunskap till skogsägarna och personal verksam i skogsbruket i syfte att påverka dessa att fatta beslut i enlighet med de skogspolitiska ambitionerna. Information som också är en kunskapsöverföring riktar sig

till målgrupper utanför det svenska skogsbruket, t.ex. den svenska allmänheten, svenska skolelever eller skoglig personal i andra länder.

11.2 Rådgivning med anknytning till lagstiftning

En viktig uppgift inom den skogliga rådgivningen har traditionellt varit att sprida kunskap om skogsvårdslagstiftningens minimiregler och de normer som ligger bakom dessa regler. Denna form av rådgivning skulle också kunna betraktas som en del av lagtillsynen.

Kommittén anser att rådgivning med anknytning till lagstiftning även i framtiden är en viktig verksamhet. Enligt kommitténs direktiv bör det eftersträvas att skogsägaren ifråga om skötseln av skogen endast skall behöva ha kontakt med en myndighet. För att i så stor utsträckning som möjligt uppnå detta är det nödvändigt att Skogsvårdsorganisationen har ansvaret inte endast för rådgivning ifråga om skogsvårdslagstiftningen utan även ifråga om tillämpliga delar av naturvårdslagstiftningen och annan lagstiftning. Häri rymms även den rådgivning som behövs för att skogsägaren skall kunna tillgodogöra sig inventeringsunderlag rörande allmänna intressen (naturvård, rekreation, friluftsliv och kulturmiljövård).

Den avreglering beträffande skogsskötseln som kommittén föreslår i kapitel 10 bedöms leda till att verksamhetens omfattning minskar trots att rådgivningen med anknytning till t.ex. naturvårdslagstiftningen ökar bl.a. till följd av det nyligen införda biotopskyddet. Liksom tidigare bör rådgivning med anknytning till lagstiftning vara en myndighetsuppgift som bekostas av staten.

11.3 Rådgivning utan anknytning till lagstiftning

Allmänt

Denna rådgivning syftar till att överföra kunskap för att uppnå skogspolitiska ambitioner utöver skogsvårdslagstiftningens minimikrav. Rådgivning som ett skogspolitiskt medel kommer som framgått tidigare allmänt sett att få en ökad betydelse i framtiden. Detta och avregleringen får till följd att rådgivning utan anknytning lagstiftning kommer dominera.

Rådgivningen, enskild eller i grupp, bör i högre utsträckning än i dag bekostas av skogsägarna själva. I och med den minskade reglering som föreslås av kommittén erhåller den enskilde skogsägaren en ökad frihet men också ett ökat ansvar för valet av skogsskötselmetoder. Det är därför viktigt att skogsägaren själv kan välja lämplig rådgivning. Rådgivningsverksamheten bör kunna bedrivas i såväl statlig som privat regi under likartade förutsättningar.

Det är viktigt att skogsvårdsstyrelserna även framdeles, mot ersättning, kan tillhandahålla rådgivning i skogsskötselfrågor. Uppdragsrådgivning till andra målgrupper än skogsägare, såsom anställda i kommuner och olika

företag liksom entreprenörer är en annan viktigt uppgift för skogsvårdsstyrelserna.

Det bör vidare eftersträvas att rådgivningsverksamheten bedrivs på ett sådant sätt att den blir lättillgänglig och väl anpassad för olika grupper skogsägare (åbor, utbor, heltids- respektive deltidsskogsbrukare osv.).

Skogsbrukets ökade komplexitet liksom de ökade kraven på att den enskilde skogsägaren skall kunna ta ansvar för skogens brukande gör att behovet av fortbildning inom olika områden bedöms öka i omfattning. Utbildningen kan bedrivas i såväl statlig som privat regi. Avgifter för kurser i ämnen som utgör ordinarie inslag i skogsskötseln, t.ex. i röjning och gallring, bör motsvara den verkliga kostnaden för att anordna kurserna oavsett vem som anordnar dem. Detta bidrar till att skapa konkurrensneutralitet mellan olika aktörer på området.

Riktade utbildningsinsatser

Staten bör även i fortsättningen kunna stödja särskilda utbildningsinsatser inom viktiga områden eller till viktiga målgrupper, med syfte att uppnå de skogspolitiska målen eller en hög säkerhet vid skogsarbete. Ett exempel på en sådan utbildning är Rikare skog-kampanjen. Genom riktade insatser av detta slag kan staten på ett kostnadseffektivt sätt bidra till en ändamålsenlig kunskapsuppbyggnad.

En viktig målgrupp för riktade insatser är nyblivna skogsägare. Med hjälp av särskilt anpassad utbildning kan man på ett effektivt sätt ge vissa elementära skogliga kunskaper som underlättar för den nyblivne skogsägaren att ta till sig och söka information. Behovet av kunskaper hos den enskilde kommer att öka i och med att statens direkta styrning av skogsskötseln genom lagstiftning skall minska. En utbildning av det slag som nu nämnts bör kunna tillhandahållas på olika sätt, beroende på skogsägarens situation och skogliga kunnande. Studiematerialet kan lämpligen tas fram av Skogsstyrelsen och utbildningen bedrivas av olika aktörer i samverkan eller enskilt och i olika former (intensivkurser, studiecirklar etc.). Utbildningen bör vara frivillig och avslutas med ett examensprov, "skogsbrukarexamen".

En annan viktig målgrupp för riktade utbildningsinsatser är skogsmaskinförare. Den operativa planeringen av skogsbruksåtgärderna delegeras numera i allt större utsträckning till dem som utför det praktiska arbetet. Maskinförarna får därmed ett större ansvar för hur bl.a. miljö- och naturvården bedrivs i skogen. Detta ställer höga krav på deras kompetens. Kommittén anser därför att en obligatorisk skogsmaskinförarexamen bör införas. De närmare formerna för utbildning och examination, obligatoriets omfattning m.m. bör bli föremål för särskild utredning.

Även på vissa andra områden av allmänt intresse är det motiverat att staten stödjer utbildning för att de skogspolitiska målen skall uppnås. Exempel på aktuella sådana områden är hur man tolkar och använder olika skogliga planeringsunderlag samt naturvård och kulturmiljövård i skogen.

Förlagsverksamheten

Skogsstyrelsens förlagsverksamhet har på ett verksamt sätt bidragit till att sprida kunskaper och information i skogligt angelägna frågor. Det kommer också i framtiden att vara mycket viktigt att snabbt kunna förmedla nya forskningsresultat och ny information till skogsbruket. Ett nära samarbete mellan skogsstyrelsen, forskande institutioner och företag liksom med andra rådgivningsorgan är därför viktigt.

Den kommersiella delen av förlagets produktion bör liksom hittills vara självfinansierad och myndighetens informationsverksamhet bekostas med statliga medel.

11.4 Information

Miljö- och naturvårdsfrågornas ökade tyngd i samhällsdebatten liksom det hot mot skogen som luftföroreningarna innebär gör att behovet av att informera om skogen och dess tillstånd ökar. Skogens ekonomiska betydelse för vårt land gör det också angeläget att informera om och skapa förståelse för skogsbrukets arbetssätt och metoder. Skogsvårdsorganisationens informationsverksamhet bör därför förstärkas.

Informationen bör rikta sig såväl till den svenska allmänheten som till utlandet. Det är en styrka om olika företag och organisationer i samarbete kan genomföra informationsinsatser i angelägna frågor. Den informationsverksamhet som Skogsvårdsorganisationen bedriver enskilt eller i samverkan måste dock alltid vara organiserad och utformad på ett sådant sätt att den är neutral med hänsyn till kommersiella och andra intressen.

12 Ekonomiska styrmedel

Våra slutsatser och förslag

Kommittén har i sitt förslag till användning av ekonomiska styrmedel beaktat att skogsvårdsavgiften avskaffades den 1 juli 1992 och att som en konsekvens härav de insatser som finansierats med dessa avgiftsmedel i sin helhet kommer att sakna finansiering från den 1 juli 1994. Skogsnäringens eget ekonomiska ansvarstagande väntas i stället komma att öka.

Kommittén föreslår, som några av medlen för att uppnå de skogspolitiska målen, att statsbidrag även i fortsättningen skall kunna lämnas till ädellövskogsbruket (15,8 miljoner kronor budgetåret 1993/94) och planering av skogsvägar (10 miljoner kronor budgetåret 1993/94). Vidare föreslås ett anslag till skogsmarkskalkning för att motverka effekterna av luftföroreningarna. Anslaget föreslås för budgetåret 1993/94 uppgå till 15,0 miljoner kronor och sedan successivt under en fem årsperiod öka till 50 miljoner kronor. Markägaren föreslås betala 20 % av kostnaderna för kalkningen. Intrångsersättning kommer även att bli aktuell såväl som en följd av biotopskyddet som begränsningar av avverkningsmöjligheterna i de fjällnära skogarna. Som ett komplement till biotopskyddet föreslås tecknande av civilrättsliga avtal. Ett anslag på 9,5 miljoner kronor föreslås för budgetåret 1993/94 vilket under en tio årsperiod föreslås öka till 65 miljoner kronor.

Vad regionalpolitiken beträffar anser kommittén att de ekonomiska ramarna för att stimulera den lokala ekonomin och sysselsättningen bör sättas av regering och riksdagen och medlen, i den utsträckning de omfattar skogsnäringen, liksom hittills kanaliseras via Jordbruksdepartementet och administreras av skogsvårdsorganisationen.

Sammantaget uppgår kostnaderna för de föreslagna statsbidragen till 50,3 miljoner kronor för budgetåret 1993/94 och 111,3 miljoner kronor för budgetåret 1997/98 (1992 års penningvärde). I kapitel 14 behandlas finansieringen av de föreslagna bidragen.

12.1 Bakgrund

Skogen utgör en resursbas för en av Sveriges viktigaste näringsgrenar. Skogsnäringens ekonomiska villkor bestäms framför allt av export-

marknadens priser på de skogsindustriella produkterna och av de inhemska kostnaderna för bl.a. arbetskraft, virkesråvara och energi. Vilket pris som kommer att gälla på virkesråvaran bestäms av virkesmarknaden. Skogsbruket har i ekonomiskt hänseende att i första hand verka på virkesmarknadens villkor. Därigenom uppnås ett effektivt utnyttjande av markägarnas och brukarnas kompetens samt av skogsbrukets resurser i form av arbetskronoraft, mark och växande skog. Detta kan dock ibland leda till beslut och få konsekvenser som inte är önskvärda i ett samhällsperspektiv.

En orsak till detta är skogens långa omloppstid. Det tar, beroende på läge och skogsbrukets inriktning, 70-120 år innan ett träd är avverkningsmoget. Det innebär att i genomsnitt har 3 - 6 olika privata, enskilda skogsägare varit ägare till beståndet. Antalet tjänstemän som har ansvarat för beståndet på bolags- eller statsmakten är betydligt större. Om skogspolitiken ses över vart tjugonde år har trädet fått vara med om 3 -6 olika skogspolitiska beslut.

En annan orsak till att de ekonomiska villkor som sätts av virkesmarknaden kan bli oacceptabla i ett samhällsperspektiv är miljö- och naturvårdsaspekter. Om det förekommer s.k. negativa externa effekter tenderar företagens och markägarnas strävan efter lönsamhet att leda till en från samhällsekonomisk synpunkt för stor verksamhet.

Med extern effekt menas produktion eller konsumtion som har betydelse för andra men som inte är prissatt. Hallon är således en positiv extern effekt av takthyggesbruket. Förstörda fågellokaler är exempel på en negativ extern effekt. Skogsägarnas och brukarnas inkomster är oberoende av dessa effekter vilka har en positiv resp. negativ nytta för andra människor. Eftersom nyttigheterna inte är prissatta finns det risk för att skogsägaren inte väger in dem eller att han ger dem fel värden vid sitt beslutsfattande. I så fall blir produktionen sedd i ett samhällsperspektiv felaktig.

I vissa fall kan de negativa externa effekterna vara så starka att produktionen av en nyttighet helt omöjliggör produktion av en annan nyttighet. En sådan situation är bakgrund till bildandet av naturreservat. Staten har då bedömt att i ett visst område är naturvärdena viktiga att bevara samtidigt som kanske vissa växt- eller djurarter är så störningskänsliga att utnyttjande av virkesproduktion är oförenligt med bibehållandet av den miljö som dessa arter kräver. Den vanliga situationen är emellertid att negativa externa effekter visserligen förekommer men inte är så starka att ett totalförbud krävs för produktionen av en viss nyttighet. Statens önskan att minska de negativa externa effekterna kan då uppnås genom t.ex. en avgift.

Regionalpolitiska överväganden kan medföra att statliga bidrag lämnas. Syftet med regionalpolitiska åtgärder kan vara att under en period vidmakthålla ett tillräckligt starkt näringsliv och tillräckligt befolkningsunderlag för att en region sedan skall kunna stå på egna ben. De regionalpolitiska åtgärderna kan även vara permanenta för att uppväga bestående nackdelar för en region, t.ex. klimat, befolkningsstorlek och avstånd från avsättningsmarknadena. Omfattande regionalpolitiska insatser

görs i bl.a. Norrlands inland. Skogsbruket och även i viss mån skogsindustrin, främst sågverken, spelar en stor roll för sysselsättningen i dessa glesbygdsområden (se bilaga 4).

Exempel på ekonomiska styrmedel för att korrigera vikesmarknadens signaler är beskattning samt olika former av ekonomiska bidrag (bilaga 5, avsnitt 2.3). Bidrag kan avse skogsvårdsåtgärder, ädellövskogsbruket, naturvårdsåtgärder eller skogsvägbyggnad. Exempel på skatter eller avgifter som påverkar markägarens ekonomiska situation är egenavgifterna eller löneskatten, mervärdesskatten, kommunal- och eventuell statsskatt samt förmögenhetsskatten (se bilaga 14). En omdiskuterad avgift som avskaffades den 1 juli 1992 var skogsvårdsavgiften. Påpekas bör att skattesystemet tillåter olika avdrag och dispositionsåtgärder. Exempel på avdragsberättigade kostnader är åtgärder för föryngring samt avskrivningar av maskiner och skogsbilvägar. Dispositionsåtgärder kan vidtas med hjälp av t.ex. skogskontot eller SURV-avsättningar. Vid köp av en skogsfastighet kan det s.k. skogsavdraget utnyttjas.

De ekonomiska styrmedlen påverkar indirekt aktiviteten i skogsbruket genom att de ekonomiska villkoren för markägarens eller brukarens beslut blir annorlunda. Markägarens beslut om skogsvårdsåtgärder och avverkningar påverkas av det förväntade ekonomiska resultatet. Ekonomiska styrmedel kan därför användas så att markägaren i sina bedömningar utgår från de från samhällsekonomisk synpunkt relevanta intäkterna och kostnaderna.

En fördel med ekonomiska styrmedel är att de ekonomiska villkoren i viss mån påverkas samtidigt som beslutsfattande och ansvarstagande överlåts till markägaren eller brukaren. Givet de ekonomiska ramarna, kunskap och information om bl.a. efterfrågan, priser och kostnader, skogs- och naturtillstånd har markägaren eller brukaren möjlighet att fatta beslut som är lokalt anpassade och som innebär en kontinuerlig anpassning till förändrade förutsättningar. Ett ökat ansvarstagande hos markägare och brukare kan samtidigt innebära att förutsättningarna för ett variationsrikare skogsbruk ökar.

12.2 Utgångspunkter

Vid 1979 års skogspolitiska beslut ansågs lagstiftningen behöva kompletteras med olika former av statliga bidrag. Det fastslogs dock att grundprincipen var att de krav som skogsvårdslagen reser skall tillgodoses utan statliga bidrag. I de fall det är ett samhällsintresse att få till stånd skogsvård som går utöver vad som kan anses som skäliga krav på den enskilde skogsägaren ansågs statliga bidrag kunna ges. Exempel på områden där bidrag ansågs kunna komma i fråga från denna utgångspunkt var återväxtåtgärder och dikningsföretag vars effekter ligger långt bort i tiden, ädellövskogsskötsel vars företagsekonomiska utbyte bedömdes vara lågt, vägverksamhet som kan ge samverkansvinster eller

insektsbekämpning där det är viktigt med snabba åtgärder med stor genomslagskraft.

Det framhölls att ett viktigt skäl för ekonomiska bidrag är regionalpolitiken. Bidragen syftar i detta fall till att åtgärder utförs på ett kvalitativt bättre sätt vilket har en sysselsättningsstimulerande effekt. Områden som av regionalpolitiska skäl har fått bidrag är Norrlands inland och Gotland.

Under budgetåret 1980/81 uppgick bidragsramarna till skogsvård, skogsbilvägar m.m. till ca 380 miljoner kronor räknat i 1990 års penningvärde (se bilaga 5). Under de kommande åren var bidragsramarna betydande. Budgetåret 1982/83 uppgick bidragen till ca 725 miljoner kronor (1990 års penningsvärde). Ett syfte var att öka avverkningarna och långsiktigt höja virkesproduktionen. En successiv minskning av bidragsramarna skedde från mitten av 1980-talet och de utgjorde budgetåret 1991/92 ca 130 miljoner kronor. Sammantaget under perioden 1980/81-1991/92 har anslagen uppgått till ca 4.440 miljoner kronor eller i genomsnitt 370 miljoner kronor per år (1990 års penningvärde).

Enligt direktiven bör kommittén bedöma i vilka fall och under vilka former statligt bidrag skall kunna lämnas. Regionalpolitiska bidrag nämns som ett exempel. Kommittén bör närmare studera om och i så fall vilken form av statliga ekonomiska bidrag som kan behövas för framtiden och lämna förslag till hur de skall finansieras. Principen att bidrag inte får ges till åtgärder som påtagligt skadar särskilda värden för naturvården m.m. bör ligga fast enligt direktiven. Det framhålls att kommittén inte har någon anledning att gå in på de skatteregler som gäller för skogsbruket. Kommittén är dock, enligt direktiven, oförhindrad att granska och lämna förslag om andra ekonomiska styrmedel. Vidare anges det att kommittén bör uppmärksamma de restriktioner som internationella handelsavtal ger.

Riksdagen har beslutat att avveckla skogsvårdsavgiften den 1 juli 1992. Detta innebär att åtgärder som för närvarande finansieras med avgiften successivt skall avvecklas om inte annan finansiering anvisas. Exempel på bidrag som avvecklas är de nuvarande till återväxtåtgärder i stödområden, ädellövskogsbidraget samt stöd till byggande av skogsbilvägar. I tilläggsdirektiven till kommittén anges dock att vissa naturvårdande insatser, som hittills har finansierats med skogsvårdsavgiften, kan komma att inrymmas under andra anslag.

Statliga bidrag till en näring kan, beroende på hur finansieringen sker, innebära att näringens ekonomiska förutsättningar förbättras. Enligt kommitténs mening finns det inga motiv för att generellt gynna skogsbruket på andra näringars bekostnad. Det finns därför inga skäl som talar för att man skall frångå principen om att skogsnäringen skall finansiera sina egna kostnader annat än om de inte normalt ingår i verksamheten t.ex. kostnader för luftföroreningar (se avsnitt 7.2).

Kommittén har i sina bedömningar utgått från att statlig styrning i form av ekonomiska styrmedel endast skall om det är absolut nödvändigt med hänsyn till de uppsatta skogspolitiska målen. Kommittén har beaktat att budgetsituationen för staten under en lång tid framöver kan väntas vara ansträngd. En grundläggande princip har varit att skogsnäringens

ekonomiska ansvarstagande kan öka som en följd av bl.a. minskade ekonomiska pålagor.

Kommittén anser, som framgått, att skogsbruket skall bedrivas inom de ekonomiska ramar som sätts av bl.a. virkesmarknaden. De minimikronorav som kommittén anser långsiktigt skall gälla för skogens skötsel framgår av kapitel 10. Kommittén anser att dessa minimikrav skall uppfyllas utan statliga bidrag. Skogsnäringens och framför allt skogsbrukets ekonomiska villkor under det eller de kommande decennierna (se kapitel 6) medför att det är viktigt att lagstiftningen även i fortsättningen får en sådan utformning att det inom områden med svag lönsamhet, bl.a. det inre Norrland, är möjligt att bedriva skogsvård utan statlig bidrag inom de ekonomiska ramar som sätts av priser och kostnader. Vid bedömningen av den lägsta nivå som kan anses acceptabel, vilket bör ske av den myndighet som har hand om lagtillsynen, bör man beakta skogsbrukets långsiktiga inriktning.

Önskemålet om ökade naturvårds- och kulturvårdshänsyn anser kommittén delvis blir tillgodosedda genom markavsättningar, biotopskyddet samt ett förväntat ökat hänsynstagande från skogsbrukets sida inom ramen för ett ökat sektorsansvar. Ett ökat ansvarstagande skall bl.a. uppnås genom kunskapsöverföring. Detta föreslås, som framgår av bl.a. kapitel 9, ske genom en ökad satsning på utbildning och rådgivning samt naturvårdsinventeringar.

Vid bedömning av myndighetsuppgifterna och anslagsramarna för myndigheten måste man dock beakta att de krav staten ställer på naturvårds- och kulturvårdshänsyn medför ett statligt ansvar. Ekonomiska medel för naturvårdsplanering i fjällskogarna måste för att leva upp till beslutet om fjällskogarna avsättas. Detta gäller inte minst naturvårdsinventeringar och fördjupade verksamhetsplanerna inom områden där flera intressen konkurrerar om marken. Medel för ersättningsanspråk inom fjällskogsområdet liksom med anledning av biotopskyddet måste avsättas. Det är viktigt med riktad rådgivning beträffande bl.a. skärgårds- och tätortsnära skogsbruk. Kommittén konstaterar samtidigt att finansieringen av många naturvårds- och kulturvårdsåtgärder bortfaller som en följd av att skogsvårdsavgiften har avvecklats den 1 juli 1992. I kapitel 14 finns kommitténs förslag till finansiering av de statliga åtagandena inom naturvårds- och kulturvårdsområdet.

12.3 Regionalpolitiskt motiverade bidrag

Riksdagen fastställer de övergripande målen för samhällspolitiken. Den allmänna närings- och regionalpolitiken utformas från dessa mål. Det finns enligt kommitténs bedömning ingen anledning att frångå den nuvarande skogspolitiken på denna punkt, dvs. att betrakta skogsnäringen isolerat och t.ex. räkna med en lägre krav på räntabilitet för denna näring än för andra och på basis av detta utforma skogspolitiken. Det finns inget som talar för att t.ex. skogliga bidragsåtgärder generellt sett skulle vara effektivare än

andra åtgärder. Däremot kan detta gälla för speciella geografiska områden. Regionalpolitiska överväganden bör göras utan kopplingar till specifika sektorer. Det viktiga är att uppnå målet för regionalpolitiken inte att stödja en specifik sektor. I avsnitt 7.3 finns en redovisning av regionalpolitiken i skogspolitiken.

Det är kommitténs uppfattning att regionalpolitiska insatser i skogsnäringen skall finansieras på samma sätt som andra regionalpolitiska åtgärder. Kommittén anser att i den utsträckning som de regionalpolitiska medlen omfattar skogsbruket bör de ekonomiska ramarna sättas av regering och riksdagen och medlen som hittills kanaliseras via Jordbruksdepartementet och administreras av skogsvårdsorganisationen.

Det är kommitténs uppfattning att trenden för virkespriserna realt sett kommer att vara sjunkande under 1990-talet. Detta kan inom vissa regioner påverka avverkningarnas omfattning och intensiteten i skogsvårdsåtgärderna. Detta kommer att påverka sysselsättningen inom skogsbruket. Det är troligt att sysselsättningen såväl inom skogsbruket som skogsindustrin kommer att fortsätta att minska som en följd av en fortsatt produktivitetsutveckling.

12.4 Bidrag till ädellövskogsbruket

Ädellövskogslagen syftar till att bevara landets ädellövskogar för framtiden genom ett aktivt ädellövskogsbruk. I ädellövskogslagen finns ett förbud mot trädslagsbyte eller åtgärd som leder till att ädellövskogen avvecklas. Dessutom kronorävs det tillstånd av Skogsvårdsstyrelsen för slutavverkning. Om fortsatt ädellövskogsbruk hindras, dvs. avverkningstillstånd inte ges, skall naturvårdslagstiftningen tillämpas och ersättning utgå (se bilaga 6).

Arealen som omfattas av ädellövskogslagen kan uppskattas till ca 177.000 ha (se bilaga 4). Under budgetåret 1990/91 uppgick det statliga anslaget till ädellövskogsbruket till 14 miljoner kronor (1991/92 15 miljoner kronor och 1992/93 15,8 miljoner kronor). Merparten av anslaget för budgetåret 1990/91, 8,8 miljoner kronor (63 %) användes till olika former av bidrag. Det var framför allt privata, enskilda skogsägare som fick bidrag. Omkring 4,8 miljoner kronor (34 %) användes till utsyning och rådgivning. Administrationskostnaderna uppgick till drygt 400.000 kronor eller ca 3 %. Bidragens fördelning på olika användningsområden framgår av tabell 12.1.

Bidrag lämnas med 80 % till fullständiga och kompletterande återväxtåtgärder för ädellövskog. Ett röjningsbidrag om 60 % av kostnaderna lämnas. Hela kostnaden för anskaffning av en skogsbruksplan över innehav av ädellövskog täcks med bidrag. Utsyning och rådgivning i samband med ädellövskogsbruk är kostnadsfri för skogsägaren.

Tabell 12.1. Bidrag till ädellövskogsbruket 1990/91

	Beviljat bidrag (miljoner kronor)	Areal (ha)	Bidrag (kronor/ha)
Nybeskogning	3,2	223	14.533
Primära återväxt-åtgärder	2,5	305	8.131
Kompletterande återväxtåtgärder	1,2	281	4.192
Röjning	1,49	739	2.017
Skogsbruksplan	0,41	5.392	77

Enligt kommitténs uppfattning har bidragen till ädellövskogsbruket varit nödvändiga för att upprätthålla statens ambitioner som de kommer i uttryck i bl.a. ädellövskogslagen. Kommittén anser att det är motiverat att även i framtiden ekonomiskt lämna stöda till ädellövskogsbruket med hänsyn till bl.a. miljömålet (se kap. 8) och de krav som till följd av detta ställs i lagstiftningen vad gäller skötseln av ädellövskog samt osäkerheten om dessa skogars framtida produktionsekonomiska värde. Omfattningen bör uppgå till nuvarande belopp, dvs. 15,8 miljoner kronor men successivt justeras med tanke på ädellövskogar som tillkommer som en följd av anläggningsstödet till jordbruket. För bidragen bör gälla samma villkor och administration som hittills.

12.5 Bidrag till planering av skogsvägar

Ett väl utbyggt skogsvägnät är en viktig förutsättning för ett rationellt skogsbruk i enlighet med uppsatta skogspolitiska mål (se kap. 8). Ett tekniskt och ekonomiskt väl avvägt vägnät berör inte sällan ett stort antal fastigheter. Staten har för att påverka vägnätets utformning använt sådana medel som lagstiftning, planering och bidrag.

Grundläggande regler om samverkan mellan fastigheter vid skogsvägbyggnad finns i jordabalken, anläggningslagen och lagen om förvaltning av samfälligheter. I flera viktiga avseenden är dessa lagar dispositiva, dvs. det krävs ett initiativ från någon intressent för att reglerna skall bli tillämpade. På senare år har frivilliga överenskommelser med stöd i jordabalken varit den vanligaste grunden för samverkan. Ett viktigt skäl är att förvaltningen av en färdig skogsväg fungerar mycket bättre då överenskommelse träffats frivilligt. Laga förrättningar enligt anläggningslagen har bara utnyttjats då andra möjligheter varit stängda eller opraktiska, t.ex. om det har varit fråga om ett mycket stort antal intressenter.

På senare år har lagstiftningen skärpts för att skydda allmänna intressen genom införandet av vissa regler i naturvårds- och skogsvårdslagen. Inom

svårföryngrat område krävs i praktiken tillstånd av skogsvårdsstyrelsen för att utföra skogsvägutbyggnad.

Statsbidrag för byggande av skogsvägar har, som framgår av bilaga 5, lämnats med betydande belopp under 1980-talet. Bidraget har dock successivt minskat. Det uppgick 1991/92 till 40 miljoner kronor och avskaffas helt som en följd av skogsvårdsavgiftens borttagande den 1 juli 1992.

Det enskilda vägnätet som används av skogsbruket uppgår för närvarande till 272 000 km eller närmare tre gånger så stor som det allmänna vägnätet på landsbygden. Under 1980-talet tillkom i genomsnitt 3 900 km per år till en kostnad av drygt 100 kronor per meter. Investeringarna uppgår till 300-400 miljoner kronor per år. Inriktningen på investeringarna överensstämmer inte med Vägplan 70 resp 80. En stor del av de skogsvägar som byggts utan statsbidrag har små verkningsdjup utan eller med liten samverkan. En konsekvens har blivit, vilket framgår av Vägplan 90, att vägnätet i viss utsträckning har fått en ojämn täthet. Särskilt områden med stor täthet har låg vägstandard. De vägar som erhållit statsbidrag har däremot god överensstämmelse med vägnätsplanerna.

Enligt kommitténs utvärdering har bidragen till skogsbilvägar gett positiva effekter genom att staten kunnat stimulera till samverkan mellan olika markägare så att ingreppen i naturen därigenom blivit mindre. Ett väl utbyggt skogsvägnät har gjort stora naturområden mer tillgängliga för friluftslivet. Kritik har dock riktats från naturvårdshåll eftersom bidragen stimulerar byggandet av skogsvägar och därmed möjliggör ett aktivt skogsbruk i tidigare väglöst och orört land. Kritik har även riktats mot att vägbidrag lämnas även när det är företagsekonomiskt lönsamt att bygga vägar (se kapitel 4).

Det totala åtgärdsbehovet under den närmaste framtiden uppskattas i Vägplan 90 till 7 300 km/år varav det är önskvärt med samordning på 5 675 km/år eftersom flera markägare berörs. Behovet för de närmaste åren beräknas till 3 450 km/år. Av denna längd utgör 2 000 km nybyggnader för att förtäta vägnätet och förkorta terrängtransporterna. Förbättringar, dvs. åtgärder för att sanera äldre vägsystem och höja vägstandarden, beräknas på kort sikt årligen behöva omfatta 1 450 km.

Kommittén anser att det som grund för alla åtgärder liksom hittills bör läggas vägnätsplaner som beskriver vägnätets tillstånd och utvecklingsbehov. Dessa planer görs i första hand över arealer med samverkansbehov vilket oftast gäller vid ett stort inslag av privata, enskilda skogsägare. Ett viktigt inslag i vägnätsplanerna är information om deras innehåll till skogsägarna. Kostnaden för dessa myndighetsuppgifter kan vid den angivna verksamhetsvolymen uppskattas till 4,5 miljoner kronor per år. Ett viktigt inslag i planerna bör i enlighet med intentionerna i kommitténs förslag vara en bedömning av lämpligheten från naturvårdssynpunkt att bryta väg i tidigare orört land, rådgivning om hur naturvårdshänsyn kan tas vid byggande av skogsvägar samt förslag vilka miljövänliga metoder som kan användas vid vägbyggande.

Kommittén föreslår att bidrag skall lämnas i samband med planering av skogsbilvägar som berör flera markägare. Bidraget föreslås omfatta endast planläggning av nybyggnadsprojekt. Kostnaderna för utförandet får markägaren själv bekosta.

Bidraget till planering av nya skogsvägar föreslås uppgå till 10 miljoner kronor per år. Hur dessa pengar skall användas för att uppnå miljöanpassning och åstadkomma samordning i utpräglat ägosplittrade områden bör ankomma på vederbörande myndighet att avgöra.

Kommittén vill vidare peka på att det, för att minska planeringskostnaderna och därmed få ett effektivare utnyttjande av statsbidraget, är angeläget att bryta Lantmäteriverkets monopolställning vad gäller vägförrättningar. Det är inte lämpligt att taxorna fastställs i en författning. Priset bör sättas på en fri marknad.

Något bidrag till utförandekostnader för skogsvägar och broar föreslås således inte. Kommittén anser att tillämpningen av skattereglerna om avdrag för väginvesteringar bör vara likartad för stor- och småskogsbruket. Det vanliga är att direktavskrivningar tillåts i storskogsbruket men inte för småskogsbruket.

12.6 Anslag till kalkning av skogsmark

Den ökning av luftföroreningarna som skett under 1900-talet har bidragit till en fortskridande markförsurning (se bilaga 4, avsnitt 3.2). Större delen av den svenska marken är naturligt sur eftersom den är uppbyggd av svårvittrat kalkfattigt urbergsmaterial. Luftföroreningarna är därför ett allvarligt problem. En effekt av luftföroreningarna har blivit en minskad tillgång på viktiga näringsämnen för träden och utlösning av giftiga ämnen. Ännu har dock inga tydliga samband mellan skogsmarkens tillstånd å ena sidan samt barr- och lövförluster å den andra konstaterats.

Regeringen beslutade i oktober 1989 att Skogsstyrelsen fram till den 1 juli 1992 skulle tilldelas medel för ett projekt för att utveckla tekniska lösningar och praktiska rutiner för skogsmarkskalkning. Kalkningens effekter på marktillstånd, yt- och grundvattenkvalitet och trädvitalitet skulle också studeras. I riksdagens miljöpolitiska beslut 1991 gjordes bedömningen att skogsmarkskalkning kommer att behövas i stor omfattning i de mest utsatta områdena. Efter förslag i budgetpropositionen 1992 har Skogsstyrelsen anvisats medel för fortsatt försöksverksamhet 1992/93. Skogsstyrelsen räknar med en budgetram för försöksverksamheten på 9,6 miljoner kronor.

Riksskogstaxeringens ståndortskartering visar att 1-1,5 miljoner ha skogsmark har ett ph-värde understigande 4,7 och därför kan behöva kalkas. Hälften av denna areal kan nås från marken till en kostnad av 1000 kronor/ha. Den andra hälften av arealen måste kalkas från luften till en kostnad av ca 2 000 kronor/ha. Dessa kostnader avser transport, spridning och kalkmedel. Vid detta behov kan den totala kostnaden således i dagens penningvärde uppskattas till 1,5-2,25 miljarder kronor.

Kommittén vill understryka vikten av att vidta åtgärder mot utsläppskällorna som förorsakar luftföroreningarna och därigenom orsakar skadeverkningar på marken. I avvaktan på att sådana åtgärder vidtas och effekter uppnås anser kommittén att det är viktigt att skadeverkningarna inom områden som är hårt belastade motverkas och fördröjs genom kalkning och vitaliseringsgödsling.

Kalkning kan, om den utförs felaktigt, medföra negativa effekter för flora och fauna. I vissa fall kan risk för urlakning i marken uppkomma. Det kan också vara viss skillnad mellan kalkning som sker i kontrollerade försöksparceller och den som sker i praktisk skala. Variationer förekommer ifråga om kalkmedlens kvalité, spridningsjämnhet m.m. Skogsstyrelsen har tagit hänsyn till detta och använder i sin försöksverksamhet ett koncept som syftar till att ge den åsyftade skyddsverkan utan negativa biverkningar. En omfattande uppföljning sker.

Kommittén konstaterar att kunskaperna om åtgärdernas effekt till viss del är otillräckliga varför det är viktigt med fortsatt forskning och utvärdering. Kommittén rekommenderar därför, i enlighet med de i kapitel 8 uppsatta målen, ett anslag för att möjliggöra fortsatt kalkning. Kommittén föreslår att markägaren bidrar med 20 % av kostnaderna för kalkningen av hans mark. Kommittén finner det angeläget att markägaren betalar en viss del av kostnaderna eftersom detta leder till bättre hushållning med resurserna samtidigt som åtgärden ökar fastighetens produktionsvärde. Detta bör vara tillräckliga argument för att markägarens skall vara intresserad av att få sin mark kalkad.

Kommittén föreslår att anslaget höjs till 15 miljoner kronor för budgetåret 1993/94 för att sedan successivt under en femårsperiod öka till 50 miljoner kronor för praktisk verksamhet. Denna omfattning är otillräcklig i förhållande till det behov som har redovisats här. Om det visar sig att kalkning är ett sätt att komma tillrätta med markförsurningen utan att allvarliga biverkningar uppstår och ekonomiskt utrymme finns bör omfattningen öka ytterligare. Det är därför angeläget att fortlöpande utvärdering görs så att ett nytt ställningstagande till kalkningsverksamhetens omfattning kan tas om några år.

Det är viktigt att de mest utsatta markerna kalkas inom några få år. Det är vidare angeläget att en ökning av kalkningens omfattning sker successivt så att berörda företag hinner göra nödvändiga investeringar och bygga upp sin organisation. Om markägarens bidrag till täckande av kalkningskostnaderna uppgår till 20 %, om den fasta kostnaden för ledning, samordning och kontroll uppskattas till 2,5 miljoner kronor, de rörliga kostnaderna för bl.a. upphandling, kontakter med markägarna och upprättande av avtal uppskattas till 10 % samt kostnaderna för kalkning uppgår till 1 000 - 2 000 kronor per hektar (1992 års penningvärde) innebär detta att den areal som kan kalkas och vitaliseringsgödslas 1993/94 uppgår till omkring 9 400 ha och 1997/98 35 600 ha eller ca 112 500 ha under fem årsperiod.

12.7 Anslag till avtal och intrångsersättning

Kommittén föreslår att staten tecknar avtal med markägarna om skydd av värdefulla, areellt avgränsade och utpekade biotoper (se kapitel 10, Naturvårdshänsyn, 21 §). En fördel med avtal är bl.a. att de är frivilliga och att staten tar vara på markägarnas naturliga intresse för naturvård. En annan fördel är att ett avtal är tidsbegränsat, t.ex. till en period om 20 år. Genom ett avtalsförfarande blir biotopskyddet flexibelt. Det är viktigt eftersom skogsekosystemet är dynamiskt. En i dag skyddsvärd biotop behöver inte vara skyddsvärd om 20 år samtidigt som andra skyddsvärda biotoper kan ha uppstått undeer tiden. Om inte ett frivilligt avtal kan träffas för en skyddsvärd biotop får 21 § naturvårdslagen tillämpas.

Kommittén anser i enlighet med ett riksdagsbeslut år 1987 att ersättning skall lämnas till markägaren när den pågående markanvändningen avsevärt försvåras på berörd del av fastigheten (se kapitel 10). Kommittén anser dock att den del av kostnaden som motsvarar ett intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen skall avräknas vid intrång som är ersättningsgilla.

Utgifterna för biotopskyddet är svåra att uppskatta eftersom inga beräkningar finns gjorda om hur stora arealer skyddet kommer att omfatta. Ersättning skall dessutom endast lämnas om hänsynen innebär avsevärt intrång i pågående markanvändning. Eftersom biotopskyddet kommer att byggas upp successivt kan ersättningsbeloppen för de första åren väntas vara ganska små.

De skyddsvärda biotoperna kommer i första hand att finnas inom de områden som har identifierats i en specialanalys som kommittén låtit utföra (se bilaga 12). Om det sammantaget är 1 % av den produktiva skogsarealen som kommer att beröras av biotopskyddet och markägarens ersättningsanspråk, utgående från en genomsnittlig normal kapitalavkastning i skogsbruket med avdrag för normalt hänsynstagande, uppgår till 2,5 % är det möjligt, med beaktande av de varierande priserna på skogsmark i olika delar av landet, att uppskatta det totala markvärdet till ca 2,6 miljarder kronor. Den genomsnittliga årliga kapitalavkasning kan uppskattas till 65 miljoner kronor. Om det tar tio år att bygga upp biotopskyddet blir utgiften 6,5 miljoner kronor för det första budgetåret 1993/94, 32,5 miljoner kronor för budgetåret 1997/98 och 65 miljoner kronor för budgetåret 2003/04 (allt räknat i 1992 års penningvärde).

Intrångsersättning i de fjällnära skogarna enligt 19c § skogsvårdslagen uppskattas medföra utgifter om 1 - 5 miljoner kronor per år. I beräkningen av föreslagen anslagsstorlek har utgiften satts till 3 miljoner kronor per år.

12.8 Summering

De statsbidrag som kommittén föreslagit i detta kapitel kostar sammantaget 50,3 miljoner kronor budgetåret 1993/94 och 111,3 miljoner kronor budgetåret 1997/98 (tabell 12.2). I kapitel 14 föreslås finansiering av dessa bidrag.

Tabell 12.2. Föreslagna ekonomiska styrmedel (1992 års penningvärde).

	1993/94	1997/98
	miljoner kronor	
Bidrag till ädellövskogsbruket	15,8	15,8+
Bidrag till planering av skogsvägar	10,0	10,0
Anslag för kalkning av skogsmark	15,0	50,0
Avtal och intrångsersättning	9,5	35,5
SUMMA	50,3	111,3+

13 Inventering och planering

Våra slutsatser och förslag

Staten bör ansvara för att icke objektanknutna uppgifter om skogsresurserna kommer fram. Detsamma bör gälla objektanknutna uppgifter som rör allmänna intressen, t.ex. naturvården. Skogsbruket blir ansvarigt för att ta fram och för myndigheterna redovisa objektanknutna uppgifter om skogsproduktionen. Därigenom kan ÖSI avskaffas.

Riksskogstaxeringen syfte att ge icke objektanknutna uppgifter om skogsresurserna behålls. Ståndortskarteringen permanentas och insamlingen av miljöuppgifter förstärks.

Skyldigheten för skogsägarna att tillhandahålla myndigheterna uppgifter om skogsproduktionen bör omfatta t.ex. markens produktionsförmåga samt skogens utvecklingsstadium, trädslagssammansättning och täthet. Uppgifterna bör vara högst tio år gamla.

Inventeringar av sumpskogar och nyckelbiotoper bör genomföras av Skogsvårdsorganisationen. Skogsägarna själva bör ansvara för uppgifter som krävs för detaljplaneringen av naturvårdshänsyn i samband med skogsbruksåtgärder.

Skogsbruksplanen blir i fortsättningen frivillig. Genom rådgivning skall Skogsvårdsorganisationen verka för att skogsägarna har en aktuell plan av hög kvalitet som grund för sin verksamhet.

De naturvårdsinriktade skogsbruksplanerna avskaffas som ett särskilt skogspolitiskt instrument. Forsknings-, utvecklings- och försöksverksamhet beträffande landskapsplanering genomförs. Det är dock inte aktuellt med något formaliserat planeringsförfarande. Genom rådgivning uppnås en samordning av erforderliga naturvårdsinsatser över ägogränserna i ägosplittrade områden.

13.1 Bakgrund

Såväl skogsägarna som myndigheter har behov av olika uppgifter om skogsresurserna. Uppgifterna behövs för planering på olika lång sikt av markanvändning, avverkning, skogsvårds- och naturvårdsåtgärder m.m. samt som underlag för skogspolitiska insatser. De behövs vidare för att

följa upp om skogarna och utnyttjandet av dem utvecklas i önskvärd riktning.

Man kan skilja mellan objektanknutna och icke objektanknutna uppgifter. En objektanknuten uppgift ger en beskrivning av ett enskilt objekt t.ex. en skogliga behandlingsenhet, en skyddvärd biotop eller ett område med hänglav av betydelse för rennäringen. För icke objektanknutna uppgifter gäller att de sammantaget ger en beskrivning av ett större område. Det spelar därvid ingen roll från vilket objekt inom området som den enskilda uppgiften kommer.

Objektanknutna uppgifter används t.ex. i skogsbruksplaner inom småskogsbruket och deras motsvarighet inom storskogsbruket. Uppgifterna avser då behandlingsenheter. Planen anger för varje behandlingsenhet vilken åtgärd som bör utföras och när den bör utföras. Uppgifter som behövs för planeringen är bland annat markens produktionsförmåga samt skogens utvecklingsstadium, trädslagssammansättning och täthet. Även uppgifter om enskilda biotoper som omfattas av biotopskyddet i 21 § naturvårdslagen är objektanknutna. I vissa fall kan objektanknutna uppgifter ge en god beskrivning av ett större område, t.ex. om de är heltäckande, nogranna och aktuella.

Den beskrivning av ett större område som icke objektanknutna uppgifter ger kan utnyttjas t.ex. vid en planering som anger lämplig omfattning av olika skogsvårdsåtgärder inom området. Planen säger emellertid inget om var i området skogsvården bör utföras, dvs. den anger inte vilka behandlingsenheter som bör bli föremål för åtgärd. De skogliga länsprogram som har antagits i flera län är exempel på denna typ av plan. En nationell skogspolitik kan också ses som en sådan plan eftersom den sätter upp mål för hur skogarna skall skötas och utnyttjas. Icke objektanknuta uppgifter används vidare för att följa upp skogs- och miljötillståndet inom större områden.

Det är i första hand staten som behöver icke objektanknutna uppgifter om skogsresurserna, men behov finns t.ex. också i företag med stort skogsmarksinnehav. Statens behov sammanhänger med skogsresursernas stora betydelse för ekonomi, sysselsättning, miljö m.m.. Det är nödvändigt att kontinuerligt ha tillgång till ett brett och aktuellt inventeringsunderlag. I Sverige är det Riksskogstaxeringen som samlar in, bearbetar och redovisar icke objektanknutna uppgifter om skogsresurserna.

Ett skogsbruk med ett effektivt och ansvarsfullt resursutnyttjande kräver att skogsägarna har en god planering på olika lång sikt av skogsproduktionen och dess utnyttjande. Detta har tidigare framhållits i kommitténs utvärdering av skogspolitikens medel. Därtill kommer att ett mångbruk av skogsmarken ställer krav på att i denna planering och integrera rennäringen och de allmänna intressena, främst naturvården och kulturmiljövården. Det främsta redskapet i denna planering är skogsbruksplanen inom småskogsbruket och dess motsvarighet inom storskogsbruket. Det är därför viktigt att skogsägarna har tillgång till objektanknutna uppgifter om skogsresurserna, knutna främst till behandlingsenheter.

Men även skogs- och naturvårdsmyndigheterna och andra myndigheter har ett stort behov av sådana uppgifter. Som exempel på olika använd-

ningsområden kan nämnas rådgivning, lagtillsyn (t.ex. skogsvårds-, naturvårds- och ädellövskogslagen), statligt stöd (t.ex. stöd till ädellövskogsbruk, kalkning och skogsbilvägar) och kommunernas översiktsplanering. Enligt den nuvarande skogspolitiken tillgodoses behovet av objektanknutna uppgifter för småskogsbruket till stor del genom den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI) som har finansierats med skogsvårdsavgiftsmedel.

För att göra en skogsbruksplan krävs uppgifter om varje behandlingsenhet på en fastighet. Riksskogstaxeringen kan således inte ersätta ÖSI eller andra inventeringar av samma typ som syftar till att ge underlag för skogsbruksplanläggning och annan planering som kräver objektanknutna uppgifter.

13.2 Ansvar för framtagande av inventeringsunderlag

I det föregående konstaterades att det främst är staten som har behov av icke objektsanknutna uppgifter om skogsresurserna. Kommittén anser att det även i framtiden bör vara staten genom Riksskogstaxeringen som ansvarar för att dessa uppgifter kommer fram.

Enligt kommitténs uppfattning bör det åligga skogsägarna att tillgodose såväl det egna behovet som olika myndigheters grundläggande behov av objektanknutna uppgifter som avser skogsproduktionen och till denna knutna förhållanden. Att skogsägarna även skall tillgodose myndigheternas behov har berörts i kapitel 10. Det finns två huvudmotiv till kommitténs ställningstagande i denna fråga. För det första är det inte rationellt att både myndigheter och skogsägarna genomför inventeringar på samma mark med i stort sett samma syfte och innehåll. För det andra kan skogsägarnas tillhandahållande av uppgifter även för myndigheternas behov ses som en motprestation för sådana skogspolitiska insatser i form av t.ex. rådgivning, utbildning och ekonomiskt stöd som skogsägarna drar nytta av. I avsnitt 13.4 behandlades vilka krav som bör ställas på de uppgifter som skogsägarna skall tillhandahålla.

Mot denna bakgrund kan ÖSI avskaffas. En konsekvens härav blir att ÖSI inte kommer täcka de cirka två miljoner ha skogsmark inom småskogsbruket som ännu inte har inventerats.

Förslaget innebär att ansvaret för att ta fram objektanknutna uppgifter som rör skogsproduktionen inom småskogsbruket överflyttas från staten till skogsägarna. Storskogsbruket har sedan länge tagit fram dessa uppgifter för sitt eget skogsmarksinnehav. För storskogsbruket del innebär förslaget alltså ingen extra belastning.

När det gäller uppgifter som rör allmänna intressen såsom naturvård, rekreation, friluftsliv och kulturmiljövård är det enligt kommittén i huvudsak ett samhällsintresse att försörja skogsägarna med erforderligt inventeringsunderlag så att det kan integreras i skogsägarnas planering av verksamheten. För detta talar också de speciella kompetenser som ofta

krävs för att genomföra inventeringarna. Behovet av inventeringar för att ta fram uppgifter för naturvård m.m. behandlas i avsnitt 13.5.

13.3 Riksskogstaxeringen

Riksskogstaxeringen är en inventering som ger underlag för utformning, uppföljning och utvärdering av främst skogspolitiken men även av delar av miljöpolitiken och politiken beträffande hushållningen med naturresurser. Den förser framför allt myndigheter, organisationer och företag med uppgifter för planering och kontroll av skogshushållningen på riksnivå och regional nivå. Den ger också värdefullt underlag för skogs- och miljöforskning. Taxeringen är en stickprovsundersökning och har en sådan uppläggning att den lämpar sig väl för insamling av vissa miljöanknutna uppgifter.

Riksskogstaxeringen genomförs av institutionen för skogstaxering vid Sveriges lantbruksuniversitet. Den finansieras huvudsakligen över universitetets budget. I storleksordningen en tredjedel av denna finansiering anges ske med skogsvårdsavgiftsmedel. Andra viktiga finansieringskällor är anslag för särskilda moment i taxeringen från centrala myndigheter, t.ex. Skogsstyrelsen och Naturvårdverket.

Kommittén anser att Riksskogstaxeringens syfte att ge icke objektanknutna uppgifter om skogsresurserna är angeläget och bör behållas.

Sveriges lantbruksuniversitet har presenterat planer på utvecklingsarbete rörande utnyttjande av fjärranalys i taxeringen. Ett sådant utnyttjande syftar främst till att på ett rationellt sätt producera objektanknutna uppgifter angående skogsproduktionen. Kommittén konstaterade i det föregående att skogsägarna i fortsättningen skall ansvara för att ta fram sådana uppgifter. I konsekvens härmed anser kommittén att ett eventuellt utvecklingsarbete bör bekostas av näringen. Om en praktisk drift skall genomföras bör denna ske på kommersiella grunder.

Riksskogstaxeringen har fått en ökad betydelse i den nationella och regionala miljöövervakningen i takt med att miljöfrågorna har uppmärksammats alltmer. Den s.k. ståndortskarteringen som var knuten till taxeringen under åren 1983-1987 har varit mycket värdefull i många sammanhang, bl.a. vid det internationella arbetet med kritiska belastningsgränser för olika luftföroreningar. Det är angeläget att ståndortskarteringen permanentas och ingår som integrerad del av Riksskogstaxeringen. Därutöver bör Riksskogstaxeringen mer allmänt och i högre grad än hittills kunna bidra till miljöövervakningen i landet genom att olika miljöuppgifter samlas in vid taxeringen. Bland annat bör möjligheterna att studera biotopförändringar förbättras.

Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att Riksskogstaxeringens ambitionsnivå fastställs för perioder om tio år, s.k. omdrev. Tillräckliga resurser måste då av statmakterna ställas till förfogande så att denna nivå uppnås under hela omdrevet. Samtidigt måste verksamheten löpande rationaliseras så att kostnaderna kan hållas på en rimlig nivå.

Den nuvarande ambitionsnivån vad gäller stickprovets omfattning och insamlade uppgifter med anknytning till skogsproduktionen synes vara väl avvägd. En sådan ambitionsnivå samt en komplettering med ståndortskarteringen och en förstärkt insamling av miljöuppgifter leder bedömningsvis till en årlig totalkostnad för Riksskogstaxeringen på 26-30 miljoner kr i 1992 års prisnivå.

Kommittén har med anledning av en skrivelse från Skogsstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet beträffande Riksskogstaxeringens verksamhet och finansiering tidigare lämnat en skrivelse till Finansdepartementet. I denna framhålls bland annat följande. "I kommittén råder enighet om riksskogstaxeringen stora betydelse för den svenska skogspolitiken och nödvändigheten av att verksamheten bibehålls även framgent. Resurser för verksamheten bör därför av statsmakterna avsättas separat." Frågan om formerna för anslagsgivningen har också behandlats av SLU-utredningen (SOU 1991:101) och av riksdagen. I sitt beslut med anledning av budgetpropositionen 1992 förutsätter riksdagen att regeringen "överväger och därefter framlägger eventuella förslag till förändringar i vad gäller formerna för medelsanvisningen till riksskogstaxeringen". Kommittén återkommer till finansieringsfrågan i kapitel 14.

13.4 Uppgifter kopplade till skogsproduktionen

Den föreslagna skyldigheten för skogsägarna oavsett ägargrupp att tillhandahålla uppgifter som rör skogsproduktionen, bör innefatta krav på indelningen i behandlingsenheter, på vilka uppgifter som skall samlas in, på vilken kvalitet uppgifterna skall ha och på uppgifternas aktualitet. Kommittén föreslår i det följande vissa allmänna riktlinjer angående dessa krav.

Vid indelningen i behandlingsenheter är det angeläget att i högre grad än hittills beakta mångbruksprincipen. Sålunda bör underlag från naturvårdsinventeringar m.m. i största möjliga utsträckning utnyttjas. Exempel på sådana inventeringar är sumpskogs- och nyckelbiotopsinventeringen till vilka vi återkommer i nästa avsnitt.

Bedömningen av vilka uppgifter som skall samlas in och vilken kvalitet dessa skall ha bör präglas av ett kostnads- och nyttotänkande. Myndigheterna skall inte begära fler uppgifter än som oundgängligen krävs för myndighetsutövningen. Om sedan den enskilde skogsägaren för sin egen planering önskar ett mer omfattande inventeringsunderlag kan detta givetvis tillgodoses vid samma inventering. Exempel på uppgifter som bör ingå i uppgiftsskyldigheten är markens produktionsförmåga samt skogens utvecklingsstadium, trädslagssammansättning och täthet.

Förändringar i skogstillståndet sker i vissa fall långsamt och i vissa fall snabbt. Kravet på aktualitet i uppgifterna måste vara balanserat med hänsyn härtill. Vidare bör myndigheternas krav på denna punkt inte vara hårdare än att det någorlunda väl överensstämmer med skogsägarnas eget behov av aktuella uppgifter för bland annat skogsbruksplanläggning inom

småskogsbruket eller motsvarande planläggning inom storskogsbruket. En annan faktor som starkt påverkar kravet på aktualitet är kostnaderna för inventeringen. Ju oftare inventeringen måste göras desto större blir kostnaderna för skogsägarna. För närvarande gäller enligt skogsvårdslagen att skogsägarna skall ha en högst tio år gammal skogsbruksplan som bl.a. innehåller nu angivna uppgifter. Detta krav på aktualitet synes mot bakgrund av de nämnda förhållandena ha varit väl avvägt. Kommittén anser mot den bakgrunden att de uppgifter om skogsproduktionen som skogsägarna skall tillhandahålla inte bör vara äldre än tio år.

Erforderlig inventering kan utföras av skogsägaren eller dennes personal men kan också vid behov utföras som uppdrag av t.ex. skogsägarförening eller skogsvårdsstyrelse.

13.5 Uppgifter kopplade till naturvården och andra allmänna intressen

Som redovisats i avsnitt 13.2 anser kommittén att det i huvudsak är ett samhällsansvar att samla in uppgifter rörande allmänna intressen som naturvård, rekreation, friluftsliv och kulturmiljövård. Sådana uppgifter är av stor betydelse för olika slag av samhällsplanering, lagtillsyn m.m. De är också i många fall nödvändiga vid planering och genomförande av skogsbruksåtgärder. Detta innebär att uppgifter som kommer fram vid av myndigheternas inventeringar snabbt måste kunna ställas till berörda skogsägares förfogande.

För vissa skogsägare, framför allt större skogsföretag, kan det vara fördelaktigt att själva genomföra naturvårdsinventeringar. Detta är önskvärt även i ett samhällsperspektiv och bör därför uppmuntras. Sådana företagsvisa inventeringar bör genomföras i samråd med skogvårds- och naturvårdsmyndigheterna. De insamlade uppgifter bör ställas till dessa myndigheters förfogande. På så sätt undviks onödigt dubbelarbete. Om uppgifterna skall användas vid lagtillsyn är det viktigt att myndigheterna i erforderlig utsträckning kontrollerar dem.

Myndigheternas ansvar omfattar dock inte uppgifter för planering av den naturvårdshänsyn i samband med skogsbruksåtgärder som bör tas bl.a. enligt föreskrifter till skogsvårdslagen. Det är ofta mest rationellt att sådana uppgifter samlas in av skogsägaren eller dennes personal i samband med detaljplaneringen av olika åtgärder, t.ex. slutavverkning. Uppgifterna kan utgöra underlag vid den redovisning av planerad naturvårdshänsyn i samband med slutavverkning som bör krävas enligt skogsvårdslagen. Denna redovisningsskyldighet för skogsägaren har behandlats i kapitel 10.

Sedan budgetåret 1990/91 pågår i Skogsvårdsorganisationens regi en kartläggning av landets sumpskogar och deras naturvärden. Resultatet av denna sumpskogsinventering kommer att kunna användas för flera ändamål. Kunskap om sumpskogarna är en nödvändig förutsättning för att kunna åstadkomma en naturvårdsanpassad skötsel och erforderligt skydd av dessa skogar. Med nuvarande resursinsats - 6,5 miljoner kr för

budgetåret 1992/93 - kommer det enligt en grov bedömning att dröja 5-8 år innan inventeringen har slutförts för hela landet.

Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att sumpskogsinventeringen fullföljs. Skogsvårdsorganisationen bör tillförsäkras tillräckliga medel för att klara detta.

Skogsvårdsorganisationen har sedan budgetåret 1990/91 med särskilda anslag bedrivit försöksverksamhet med inventering av nyckelbiotoper. Nyckelbiotoper definieras som känsliga biotoper med höga naturvärden, så beskaffade till sin karaktär eller speciella biotophistorik att där kan förväntas förekomma sällsynta, hänsynskrävande eller hotade arter. En i praktisk skala genomförd inventering kommer att kunna ge uppgifter om flertalet av de biotoper i skogslandskapet som omfattas av biotopskyddet enligt 21 § naturvårdslagen. Dessutom kommer den kunna ge uppgifter om andra värdefulla biotoper. Dessa uppgifter är en god grund för rådgivning och planering av skogsskötsel och naturvård. Särskilt viktig är rådgivningen om nyckelbiotoper som sträcker sig över två eller flera fastigheter med olika ägare.

Kommittén anser att inventeringen av nyckelbiotoper bör genomföras i praktisk skala i hela landet. Den måste i möjligaste mån samordnas med sumpskogsinventeringen. Inventeringen bör i första hand genomföras inom småskogsbruket.

Inom delar av storskogsbruket pågår inventeringar med i stort samma syfte som inventeringen av nyckelbiotoper. Detta är positivt och kommittén förutsätter att verksamheten fortsätter. I den mån som storskogsbruket på sitt eget markinnehav inte kartlägger de biotoper som omfattas av biotopskyddet i naturvårdslagen bör dock Skogsvårdsorganisationens inventering inkludera även sådana. Allt tyder på att det behvös 5-7 år för att inventera nyckelbiotoper inom småskogsbruket vid en medelstilldelning på 9 miljoner kr i 1992 års priser. Om även storskogsbruket inkluderas blir tiden ca 10 år.

I kapitel 14 behandlas finansieringen av sumpskogsinventeringen och inventeringen av nyckelbiotoper. I dag finansieras inventeringarna till stor del med skogsvårdsavgiftsmedel.

Kommittén bedömer att de båda inventeringarna kommer att bidra till en väsentlig förstärkning av naturvården i skogsbruket. I det föregående framhölls vikten av att varje skogsägare snabbt får ta del av inventeringsresultatet beträffande biotoper på den egna fastigheten. Skogsägaren har ansvaret för att de krav naturvårds- och skogsvårdslagarna ställer på skyddet och vården av biotoperna uppfylls. Skogsvårdstyrelserna måste ha resurser att på skogsägarens begäran ge erforderliga råd angående skyddet och vården.

13.6 Skogsbruksplanläggning

Vid utvärderingen av skogspolitikens medel (kapitel 4) konstaterade kommittén att skogsbruksplaner har varit värdefulla instrument vid

förverkligandet av de skogspolitiska målen. Det är därför viktigt med en aktiv och ambitiös skogsbruksplanläggning även i fortsättningen. Skogsbruksplanläggningen är emellertid i grunden ett skogsägaransvar. Kommittén anser att det inte längre finns skäl för att formellt kräva att skogsägaren skaffar sig en skogsbrulsplan. Däremot är det en angelägen uppgift för Skogsvårdsorganisationen att genom rådgivning verka för att skogsägarna - med undantag av de allra minsta - har en aktuell skogsbruksplan av hög kvalitet som grund för sitt skogsbrukande. Planen får bekostas av skogsägarna.

Olika skogsägare har olika förutsättningar beträffande ekonomi, kunskaper, intressen m.m. Det finns därför behov av skogsbruksplaner av varierande slag. Oberoende härav måste dock de allmänna intressena och rennäringsintresset i högre grad än hittills integreras i planerna inom såväl små- som storskogsbruket. Av särskild vikt är att resultaten från olika naturvårdsinventeringar, t.ex. inventeringarna av nyckelbiotoper och sumpskogar, tas tillvara i planeringen.

Flertalet skogsägare inom småskogsbruket kommer att behöva anlita utomstående sakkunskap som på uppdrag framställer skogsbruksplanen. Det är därvid naturligt att insamlingen av de uppgifter skogsägaren är skyldig att tillhandahålla myndigheterna och skogsbruksplaneringen genomförs samtidigt. Tänkbara uppdragstagare är skogsägarförening, skogsvårdstyrelse eller konsultföretag.

Staten har i den nu gällande skogspolitiken subventionerat skogsbruksplanläggningen genom att skogsägarna inte har bekostat de uppgifter som samlats in i ÖSI. Samtidigt har dock medel från skogsvårdsavgiften används för ÖSI. Skogsvårdsstyrelsen som genomför ÖSI har härigenom fått vissa konkurrensfördelar framför andra planproducenter genom att man kunnat producera skogsbruksplanen snabbare och genom den rationaliseringsvinst som den med ÖSI samordnade datainsamlingen ger. Kommittén bedömer att konkurrensproblemen kommer att elimineras om de nu lagda förslagen genomförs. Dessutom upphör all subventionering av skogsbruksplanläggningen.

13.7 Övriga frågor

Naturvårdsinriktade skogsbruksplaner

För närvarande kan enligt 22a § skogsvårdsförordningen staten bekosta s.k. naturvårdsinriktade skogsbruksplaner. Dessa planer har till viss del finansierats med skogsvårdsavgiftsmedel. Syftet med dem är bland annat att vara ett medel att planmässigt underlätta och förenkla verksamheten för såväl markägare som naturvårdsintressen inom från naturvårdsynpunkt känsliga områden. En stor del av hittills framställda planer har avsett tätortsnära skogsbruk där friluftslivets behov av skogsmiljöer tillgodoses. Även för områden av regional betydelse har naturvårdsinriktade skogsbruksplaner tagits fram. Förhållandevis få planer har syftat till att

tillgodose den vetenskapliga naturvårdens intressen, men antalet sådana planer har ökat under senare år.

Kommittén betonade tidigare vikten av att naturvården och andra allmänna intressen integreras i skogsbruksplanläggningen och liknande planering. Det finns därför inte längre något behov av naturvårdsinriktade skogsbruksplaner som ett särskilt skogspolitiskt instrument. Detta hindrar inte att stat eller kommun genom avtal med en eller flera skogsägare åtar sig en planläggning för områden där naturvårdsintresset eller andra allmänna intressen är särskilt starka. Vi återkommer i kapitel 14 till sådana avtal.

Detta innebär att bestämmelsen om naturvårdsinriktade skogsbruksplaner i 22a § skogsvårdsförordningen (första stycket) kan slopas och att anslagen till dessa planer avskaffas.

Naturvårdsinsatser över större områden

Sveriges lantbruksuniversitet och Skogsstyrelsen har i samråd med Naturvårdsverket på regeringens uppdrag utrett vissa frågor angående en s.k. landskapsplanering i svenskt skogsbruk. Den tillsatta arbetsgruppen urskiljer bl.a. fyra olika "kunskapssfärer" i landskapsplaneringen nämligen landskapsekologi, landskapsestetik, landskapshistorik och landskapshydrologi. Gruppen konstaterar att forsknings- och utvecklingsarbete samt utbildning inom området är angeläget. Vidare pekar gruppen på behovet av inventeringsunderlag.

Kommittén anser att landskapsplanering i framtiden kan bli ett värdefullt instrument för att i företag med förhållandevis stora sammanhängande skogsmarksinnehav uppnå en god naturvård och ett erforderligt hänsynstagande till t.ex. rennäring och jaktintressena. Här är det möjligt att genomföra en operativ planering av skogsbruket i vilken landskapsmässiga faktorer beaktas. Detta är däremot inte möjligt i områden med en splittrad ägobild, t.ex. områden som domineras av småskogsbruk, eftersom planeringen av skogsbruket är uppdelad på många beslutsfattare. För att beakta de landskapsmässiga faktorerna i sådana områden krävs en istället en samordning över ägogränserna. Denna samordning bör ske på frivillig grund genom rådgivning från skogsvårdsstyrelsen.

Enligt kommitténs bedömning är det angeläget att i fortsättningen bedriva forsknings-, utvecklings- och försöksverksamhet angående landskapsplanering. Resultaten från denna verksamhet ger underlag för att bedöma om och i vilken form en formaliserad landskapsplanering kan tillämpas i det svenska skogsbruket. Redan nu finns det emellertid behov av en samordning genom rådgivning om naturvårdsinsater i ägosplittrade områden. Det gäller t.ex. bevarande av naturvärden i biotoper som sträcker sig över ägogränserna.

14 Finansiering och ekonomiska konsekvenser

Våra slutsatser och förslag

Kommittén konstaterar inledningsvis att staten via statsbudgeten för budgetåret 1992/93 totalt fördelar ca 1 miljard kronor på områden eller verksamheter som hör samman med skogsbruket. Forskning och utbildning inkl. forskning om trädbaserade bränslen och utbildning på gymnasial nivå erhåller anslag om ca 420 miljoner kronor och Skogsvårdsorganisationen ca 310 miljoner kronor. Statsbidragen, anslaget till översiktlig skogsinventering m.m. uppgår till knappt 160 miljoner kronor. Inköp av skogsmark till reservatavsättningar uppgår till ca 125 miljoner kronor.

För den av kommittén föreslagna skogspolitiken beräknas statsutgifterna för budgetåret 1993/94 uppgå till ungefär motsvarande belopp som budgetåret 1992/93.

Kommittén föreslår att forskning och utbildning får en utgiftsram om drygt 420 miljoner kr, dvs. i stort oförändrad tilldelning. Ett tillskott från löntagarfondspengar kan dock komma att innebära ökad budgetram. Kommittén föreslår vidare att Skogsvårdsorganisationens anslag för myndighetsutövning minskar till 260 miljoner kronor. Den översyn av myndigheten som sker kan dock komma att förändra detta belopp.

Vad gäller statsbidragen föreslår vi att de kraftigt minskar jämfört med innevarande budgetår. Vi föreslår att de skall uppgå till totalt ca 50 miljoner kr. Statsbidragen bör enligt vår mening utgå till ädellövskogsbruket (15,8 miljoner kr) och till planering av skogsbilvägar (10 miljoner kr). Vidare föreslår vi ett anslag för skogsmarkskalkning (15 miljoner kr) och för att uppnå biotopskyddet (9,5 miljoner kr).

Kommittén föreslår därutöver mer än en fördubbling av anslaget till inköp av skogsmark till reservatavsättningar, 280 miljoner kr.

Vi föreslår vidare att anslaget till forskning ökar under en femårsperiod till 50 miljoner kronor. Även anslaget till skogsmarkskalkning föreslår vi öka till samma belopp. Anslaget för att uppnå biotopskyddet föreslår vi budgetåret 1997/98 uppgå till 35,5 miljoner kr.

Kommittén konstaterar vidare att genom skogsvårdsavgiftens avskaffande bortfaller en finansiering om 256,5 miljoner kronor budgetåret 1993/94. Vid i övrigt oförändrade förutsättningar finns således finansiering via statsbudgeten för ca 759 miljoner kronor varför ny finansiering krävs av ca 254 miljoner kronor. Kommitténs förslag är att biotopskyddet och de ökade reservatavsättningarna finansieras genom medel från för-

säljningen av Domän AB (ca 161 miljoner kronor). Koldioxidavgiften föreslås finansiera anslaget till skogsmarkskalkningen och bilskattemedel föreslås finansiera anslaget till planeringen av skogsbilvägar. Övrig finansiering föreslår kommittén bli uppnådd genom en omfördelning inom ramen för anslaget till Sveriges lantbruksuniversitet och genom en omfördelning från Miljö- och naturresursdepartementets huvudtitel till Jordbruksdepartementets.

14.1 Inledning

Det finns en rad olika områden som kräver eller som kan komma att kräva statlig finansiering. Exempel på sådana områden som berörs av kommitténs förslag är lagtillsyn, forskning, utbildning, rådgivning och information, avsättning av skogsarealer till naturreservat, inventeringar samt olika former av ekonomiska styrmedel (bidrag till regionalpolitiska insatser, ädellövskogsbruket och planering av skogsbilvägar samt anslag till skogsmarkskalkning, civilrättsliga avtal och intrångsersättning). Detta kapitel redogör för kostnaderna för staten för den av kommittén föreslagna skogspolitiken och föreslår finansiering mot bakgrund av en beskrivning av nuvarande användningsområden och finansieringsformer.

Enligt direktiven är en utgångspunkt för kommitténs arbete att skogsbruket i princip bör vara självfinansierat. Enligt riksdagsbeslut har skogsvårdsavgiften avvecklats den 1 juli 1992. I tilläggsdirektiven till kommittén anges att detta medför en successiv avveckling av åtgärder som för närvarande finansieras med skogsvårdsavgiften. Möjligheterna att utnyttja skogsvårdsavgiftsmedel för finansiering av åtgärder i skogsbruket kommer att upphöra helt den 1 juli 1994.

I tilläggsdirektiven påpekas bl.a. att kommitténs bedömningar och förslag i fråga om de statliga medlen måste utgå från det förhållandet att en väsentlig del av finansieringen bortfaller. Det framhålls vidare att om kommittén finner att verksamheter som nu finansieras med skogsvårdsavgiften skall finnas kvar även i fortsättningen bör förslag till annan finansiering lämnas. I tilläggsdirektiven påpekas det vidare att kommittén särskilt bör uppmärksamma den grundläggande princip som präglar regeringens politik, nämligen ett ökat praktiskt och ekonomiskt ansvarstagande från näringslivets sida i utbyte mot minskade ekonomiska och administrativa pålagor.

14.2 Statsmedlens hittillsvarande användning och finansiering inom skogsområdet

14.2.1 Översikt

Totalt fördelar staten via statsbudgeten för 1992/93 ca 1 miljard kronor på områden eller verksamheter som kan sägas höra samman med skogsbruket. Som jämförelse kan nämnas att utgifterna enligt statsbudgeten uppgår till ca 490 miljarder kronor.

En ungefärlig fördelning av statsmedlens användning, utgående från budgetpropositionen 1992 samt uppgifter från myndigheter (NUTEK, Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Skogsstyrelsen, Skolverket, Statens naturvårdsverk samt Sveriges lantbruksuniversitet) om faktisk fördelning 1991/92 och planerad användning 1992/93, redovisas i tabell 14.1. Vid en jämförelse av beloppen i tabellen med 1992 års budgetproposition bör noteras att beräkningen i tabellen av bidragsbeloppen har skett utgående från anslagsramen. Detta innebär t.ex. att bidraget till byggande av skogsbilvägar har upphört även om pengar under budgetåret från tidigare bevillningar anslagits till utbetalningar.

Tabell 14.1. Ungefärlig fördelning inom skogsområdet enligt Budgetpropositionen 1992, miljoner kronor.

Skogsvårdsorganisationen: Myndighetsuppgifter	310,1
Bidrag, översiktlig skogsinventering m.m.	157,4
Utbildning och forskning	334,6
Forskning om trädbaserade bränslen	27,0
Utbildning på gymnasial nivå	60
Inköp av skogsmark	126,0
SUMMA	1015,1

En viktig finansieringskälla för statens engagemang inom skogsområdet har skogsvårdsavgiften varit. Avgiften uppgick under slutet av 1970-talet till 0,9 promille av skogsbruksvärdet vilket inbringade 16 miljoner kronor till statskassan. Under första hälften av 1980-talet uppgick avgiften i genomsnitt till 5 promille vilket räknat i 1991 års penningvärde gav en årlig inkomst till statskassan om ca 440 miljoner kronor (se bilaga 5 avsnitt 4.4). Under senare hälften av decenniet höjdes avgiften till 8 promille av taxeringsvärdet. Detta motsvarar, räknat i 1991 års penningvärde, ca 570 miljoner kronor per år eller nominellt 420 miljoner kronor. Det redovisade utfallet för skogsvårdsavgiften uppgick budgetåret 1990/91 till 424 miljoner kronor.

Enligt riksdagens beslut har skogsvårdsavgiften slopats den 1 juli 1992. Det innebär att möjligheten att finansiera åtgärder med skogsvårdsavgiften upphör senast 1 juli 1994.

Redan från och med budgetåret 1988/89 har 14 miljoner kronor innehållits (uppgifter från jordbruksdepartementet om skogsvårdsavgiftens användningsområden). Budgetåret 1991/92 gjordes dessutom, som en del i regeringens krispaket, en besparing om 93 miljoner kronor genom att bl.a. minska bidragen till skogsvård (-79 miljoner kronor), till byggande av skogsvägar (-20 miljoner kronor) samt för markinköp (-20 miljoner kr). Under budgetåret 1992/93 sker ytterligare besparingar om 96,5 miljoner kronor genom att bl.a. bidragen till skogsvägbyggande (-40 miljoner kronor), trygghetsförsäkring för skogsbrukare (-20 miljoner kronor), markinköp (-20 miljoner kronor) och skogsfröplantager (-5,5 miljoner kronor) upphör samt anslaget till översiktlig skogsinventering (ÖSI) minskar (-11 miljoner kronor). Den totala besparingen är därmed uppe i 203,5 miljoner kr.

Ytterligare besparingar om 256,5 miljoner kronor krävs för att täcka bortfallet av de 460 miljoner kronor som skogsvårdsavgiften finansierat. En besparing på anslaget Skogsvårdsorganisationen: Myndighetsuppgifter med 81,9 miljoner kronor är därför att vänta. Finansieringen av anslaget för Bidrag till skogsvård m.m. (139 miljoner kronor) upphör nästan helt. Besparingarna avser bl.a. återväxtåtgärder i stödområdet (58 miljoner kronor), ädellövskogsbidraget (15 miljoner kronor), bidrag till naturvårdsåtgärder (16,0 miljoner kronor) samt ÖSI (50 miljoner kronor). Anslaget Främjande av skogsvård (14,8 miljoner kronor) finansieras i sin helhet med skogsvårdsavgiften. En minskning av anslaget till Lantbruksuniversitetet om 20,8 miljoner kronor, varav ca 6 miljoner kronor avser riksskogstaxeringen, är också att vänta som en följd av skogsvårdsavgiftens avskaffande.

I tabell 14.2 redovisas åtgärder av naturvårdskaraktär som finansierades med skogsvårdsavgiften budgetåret 1991/92. Utöver de uppräknade områdena tillkommer några miljoner kronor i utgifter för diverse tillämpad forskning med naturvårdsanknytning.

Sammantaget innebär detta att budgetramen för myndighetsuppgifter, bidrag m.m. minskar från ca 510 till ca 230 miljoner kronor räknat utifrån 1992 års budgetproposition och penningvärde.

14.2.2 Skogsvårdsorganisationen

Med utgångspunkt i Skogsstyrelsens särskilda rapport, vilken användes som underlag för anslagsframställning 1989/90-1991/92, anslagsframställningen 1992/93-1994/95 samt uppgifter från Skogsstyrelsen, har en sammanställning gjorts i tabell 14.3 av resursramar och resursfördelning under perioden 1982/83-1991/92. Det bör noteras att värdena för budgetåret 1991/92 är osäkra eftersom det slutgiltiga utfallet för budgetåret inte har slutredovisats.

Tabell 14.2. Åtgärder av naturvårdskaraktär finansierade med skogsvårdsavgiften budgetåret 1991/92, miljoner kronor.

Mark för naturvård	20,0
Ädellövskogsbidrag	15,0
Bidrag till naturvårds- och kulturvårdsåtgärder	12,0
"Rikare skog"	14,0
Inventering av småbiotoper	7,0
Naturvårdsplanering i fjällskogar	4,0
Inventering av sumpskogar	3,0
Naturvårdsinriktade skogsbruksplaner	2,0
Särskild tillsyn, skogsdikning	2,0
Skogsbruk i skärgårdar	1,0
Skoglig genbank	0,75
Ersättning för avverkningsförbud i fjällnära skog	-
SUMMA	80,75

Tabell 14.3. Skogsstyrelsens resursramar och resursfördelning 1982/83-1991/92, 1991 års penningvärde.

Budgetår	Myndighetsuppg. miljoner kr	Bidrag m.m. miljoner kr	Summa %	miljoner kr
1982/83	250,8	768,2	75	1019,0
1983/84	264,8	681,3	72	946,1
1984/85	268,1	641,6	70	909,6
1985/86	258,8	537,3	67	796,1
1986/87	277,7	411,8	60	689,1
1987/88	305,3	421,2	58	726,4
1988/89	293,7	452,5	61	746,2
1989/90	309,3	398,9	56	708,2
1990/91	309,2	356,0	53	665,2
1991/92	292,5	230,9	44	523,4

Som framgår av tabellen har de reala resurserna till skogsvårdsorganisationens myndighetsuppgifter ökat något under 1980-talet. Medel anvisade till bidrag m.m. har däremot minskat påtagligt. Budgetåret 1991/92 utgjorde de endast ca en tredjedel jämfört med budgetåret 1982/83.

Sammantaget innebär detta en påtaglig minskning av de medel som hanteras av skogsvårdsorganisationen och en minskande andel för bidrag m.m. I det följande görs, utgående från planerad användning budgetåret 1992/93, en mer detaljerad genomgång av myndighetsuppgifternas resp. bidragens innehåll.

14.2.3 Myndighetsuppgifter

Tabell 14.4 är ett försök att utifrån planerad användning under budgetåret 1992/93 specificera användningen av de statliga medel som finns under rubriken "Myndighetsuppgifter" i tabell 14.1. Redovisningen bygger på uppgifter från Skogsstyrelsen. Det bör noteras att det inte går att få en preciserad redovisning av medlens användning eftersom budgetåret 1992/93 nyligen inletts.

Tabell 14.4. Ungefärlig fördelning på olika områden för myndighetsuppgifter under budgetåret 1992/93, miljoner kronor.

Lagtillsyn	70,0
Rådgivning och information	124,0
Övriga myndighetsuppgifter inkl. utvecklingsarbeten m.m.	56,9
Inventeringar	16,7
Skogsstyrelsen (bl.a. ledning o samordning)	42,5
SUMMA	310,1

Några kommentarer och förtydliganden bör göras. I fråga om fördelningen på lagtillsyn, rådgivning och övriga basala myndighetsuppgifter gäller att 57-58 % av medlen för skogsvårdsorganisationens basuppgifter (ca 195 miljoner kronor) normalt används till lagtillsyn, 30-31 % till rådgivning och information samt ca 12 % till övriga myndighetsuppgifter. Vad lagtillsynen beträffar måste dock beaktas att anknuten individuell rådgivning redovisas som lagtillsyn. Vidare redovisas återväxttaxeringar, gallringsundersökningar och GRÖNSKA-undersökningen på lagtillsyn. Vid redovisningen i tabell 14.4 har därför ca 35 % (40,0 miljoner kronor) av vad som budgeterats som lagtillsyn redovisats som rådgivning (kunskapsförmedling).

Till rådgivning har även förts Projekt Rikare skog (16,0 miljoner kronor), Fjällnära skog (3,0 miljoner kronor), Särskilda insatser i skärgårdsskog (1,0 miljoner kronor), Särskild satsning på kvalitetsskog (2,0 miljoner kronor) samt Särskild satsning på säkerhet vid avverkningsarbete (2,0 miljoner kronor).

I övriga myndighetsuppgifter ingår bl.a. försök med skogskalkning (9,6 miljoner kronor) och övervakning av skogsskador (6,1 miljoner kronor). Inventering avser bl.a. sumpskogsinventering (6,5 miljoner kronor), inventering av nyckelbiotoper (3,0 miljoner kronor) samt älgskadeinventering (1,5 miljoner kronor).

14.2.4 Bidrag, översiktlig skogsinventering m.m.

Som framgår av bilaga 5 figur 1 har bidragen till skogsvård, som under 1980-talet utgjort 75-85 % av totalbidragen, minskat till mindre än hälften under budgetåret 1991/92. En av huvudorsakerna till detta är att bidragen till lågproducerande bestånd upphört. Bidragen till skogsvägbyggnad har under 1980-talet utgjort 15-25 % av de totala bidragen. Denna andel ökade under budgetåret 1991/92, trots att det absoluta bidragsbeloppet minskade med en tredjedel, till 31 %. Bidraget till ädellövskogsbruk har under några år uppgått till 14-15 miljoner kronor. Detta gällde även budgetåret 1991/92 vilket, till följd av att de totala bidragsramarna sjunker, innebar en kraftig andelsökning. Ett delvis nytt bidrag för budgetåret 1991/92 är bidraget till vissa naturvårdsåtgärder vilket uppgick till 16 miljoner kronor eller 12 % av de totala bidragen.

Tabell 14.5 redovisar för budgetåret 1992/93 motsvarande fördelning som tabell 14.4 men för "Bidrag, översiktlig skogsinventering m.m." Som tidigare framhållits har bidragen fördelats utifrån anslagsramen.

Tabell 14.5. Ungefärlig fördelning av Bidrag, översiktlig skogsinventering m.m. på olika användningsområden budgetåret 1992/93, miljoner kronor.

Bidrag till skogsvård	
Skogsvårdsåtgärder inom skogliga stödområdet	58,0
Vissa natur- och kulturvårdsåtgärder	16,0
Ädellövskogsbruk	15,8
Översiktlig skogsinventering (ÖSI)	50,0
SUMMA	139,8
Främjande av skogsvård	
Tillämpad skogsproduktionsforskning	12,9
Utredningar och undersökningar	2,0
SUMMA	14,9
SUMMA	154,7

Noteras bör att av bidraget till skogsvårdsåtgärder inom det skogliga stödområdet (58,0 miljoner kronor) kommer 20 miljoner kronor att användas för särskilda skogsvårdsinsatser i Västerbottens och Norrbottens läns inland. I dessa insatser ingår även rådgivning. Av de 16,0 miljoner kronor som anvisats till natur- och kulturvårdsåtgärder kommer ca 4 miljoner kronor att användas till nyckelbiotopinventering och ca 4 miljoner kronor för naturvårdesinventeringar och naturvårdsrådgivning. Av anslaget

till ädellövskogsbruk (15,8 miljoner kronor) planeras ca 5 miljoner kronor att användas till rådgivning och utsyning. Av anslaget till ÖSI (50,0 miljoner kronor) kommer 3 miljoner kronor att överföras till Lantmäteriverket och 1,7 miljoner kronor att användas till naturvårdsinriktade skogsbruksplaner.

14.2.5 Utbildning och forskning

Sveriges lantbruksuniversitet har för budgetåret 1992/93 tilldelats totalt 956,3 miljoner kronor. Samtidigt har universitetet ålagts en besparing på 30 miljoner kronor. Utgående från fördelningen 1991/92 och ett antagande om att de gemensamma utgifterna (central förvaltning, bibliotek, lokalvård m.m.) uppgår till 13,6 % tillfaller ungefär 261 miljoner kronor (27 %) den skogsvetenskapliga fakulteten.

Av anslaget till Sveriges lantbruksuniversitet anges att knappt 21 miljoner kronor finansierats av skogsvårdsavgiften, varav riksskogstaxeringen erhållit knappt 6 miljoner kronor och avkommeprövning av fröplantager 1,5 miljoner kronor.

Noteras bör vidare att på Lantbruksuniversitetets budget finns medel för tjänster som finansieras av Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR), Skogsstyrelsen, NUTEK och Statens naturvårdsverk m.fl.

Av tabell 14.6 framgår budgeten för skogsvetenskapliga fakulteten, Sveriges lantburksuniversitet, 1977/78 och 1989/90, i 1989 års penningvärde.

Tabell 14.6. Anslag till den skogsvetenskapliga fakulteten 1977/78 och 1989/90 i 1989 års penningvärde. (Källa: Landskap, näring, kunskap, Specialrapport 2, SOU 1991:101)

	BUDGETÅR					
OMRÅDE	1977/78			1989/90		
	SLU-medel	Externa anslag	Totalt anslag	SLU-medel	Externa anslag	Totalt anslag
Programbunden forskning	50,9	44,8	95,7	52,6	129,1	181,7
Övrig forskning	9,7	1,0	10,7	9,7	9,3	19,0
Undervisning	8,2	0,4	8,6	26,4	3,8	30,2
Administration, gemensamma funktioner	23,3	1,5	24,8	20,9	7,1	28,0
Totalt	92,2	47,7	139,9	109,6	149,3	258,9

Av tabellen framgår att fakultetens fasta basanslag för forskning har förändrats obetydligt. De externa anslagen har däremot mer än tredubblats mellan de två redovisade budgetåren. De största externa finansiärerna 1989/90 var bl.a. dåvarande Statens energiverk (28 miljoner kronor), Skogs- och jordbrukets forskningsråd (27 miljoner kronor), Statens naturvårdsverk (16 miljoner kronor) samt Skogsstyrelsen (13 miljoner kronor). Eftersom stora nya anslag har anvisats fakulteten för uppbyggnad av forskning inom vissa angelägna områden (bioteknik, bioenergi, sydsvensk skogsforskning m.fl.) innebär den redovisade utvecklingen att basanslaget för institutioner som inte erhållit nya medel reducerats kraftigt.

Den till synes stora ökningen av anslagen för undervisning förklaras av att utbildningen av skogsmästare och skogstekniker har överförts till fakulteten under perioden. Om budgetramen för dessa utbildningar, 15,0 miljoner kronor, räknas bort från undervisningsbudgeten 1989/90 blir budgetökningen jämfört med 1977/78 liten, ca 3 miljoner kronor. En orsak till denna ökning är att antalet utbildningsplatser på jägmästarlinjen har ökat från 45 till 60.

Huvuddelen av fakultetens forskning är programbunden. Inriktningen på fem s.k. programområden budgetåren 1977/78 resp. 1989/90, i 1990 års penningvärde, framgår av tabell 14.7.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd har för budgetåret 1992/93 anvisats 169,7 miljoner kronor. Om man utgår från samma fördelning som 1991/92 skulle ungefär 50,3 miljoner kronor (30 %) tillfalla skogs-

Tabell 14.7. Anslag till programbunden forskning 1977/78 och 1989/90 i 1990 års penningvärde. (Källa: Landskap, Näring, Kunskap, Specialrapport 2, SOU 1991:101)

PROGRAM		BUDGETÅR (MKR)					
		1977/78			1989/90		
		SLU-medel	Externa anslag	Totalt anslag	SLU-medel	Externa anslag	Totalt anslag
P1	Samhället, företaget och skogen	1,1	1,2	2,3	1,0	7,6	8,7
P2	Skoglig resursinventering	17,6	5,4	23,0	15,7	12,5	28,2
P3	Ståndortens virkesproduktion	23,1	28,0	51,1	26,2	79,1	105,3
P4	Teknik och förädling	6,9	8,9	15,8	7,1	16,6	23,7
P5	Natur och miljö	2,2	1,2	3,4	2,6	13,3	15,9
Totalt		50,9	44,8	95,7	52,6	129,1	181,7

forskningen. Till detta kan läggas gemensamma program. Framhållas bör att det är svårt att fördela forskningsmedlen efter sektorstillhörighet eftersom allt fler program och projekt blir interdisciplinära.

Bidraget till kollektivforskning på skogsbruksområdet är för budgetåret 1992/93 ca 23,4 miljoner kronor.

14.2.6 Utbildning på gymnasial nivå

Kostnaderna för naturbruks- och skogsbrukslinjen beräknas för 1991/92 uppgå till 116,4 miljoner kronor, varav ca 30 miljoner kronor är att hänföra till den tvåårigа skogsbrukslinjen. Naturbrukslinjen, som är treårig, ger bl.a. undervisning i skogsbruk. Det första året är gemensamt för alla studerande varefter specialisering vidtar. Samtliga specialiserings-alternativ innehåller varierande omfattning undervisning i skogbruk. Kostnaden för naturbrukslinjens skogsbruksutbildning har uppskattats till ca 30 miljoner kronor.

14.2.7 Forskning om träbaserade bränslen

Bioenerigforskningen har för budgetåret 1992/93 anvisats 48,9 miljoner kronor. Av dessa medel används ca 37-38 miljoner kronor för forskning om bränslen, varav ca 30 % tillfaller forskning om skogsbränslen. Sammantaget kan bidraget till forskning om träbaserade bränslen inkl. alternativa drivmedel uppskattas till 14 miljoner kronor. Om även forskningen om energiskogsodlingen inräknas blir beloppet ca 27 miljoner kronor.

Studsvik, som arbetar med teknik för förgasning av biobränslen, erhåller 9-10 miljoner kronor. NUTEK lämnar dessutom anslag till universitet och högskolor uppgående till ca 40 miljoner kronor, varav en stor del har inriktning på omvandling av biobränslen. Forskning om alternativa drivmedel, som framför allt avser etanolframställning baserad på cellulosa, erhåller ca 4 miljoner kronor.

För att subventionera investeringarna i biobränsleanläggningarna har anslagits 1 000 miljoner kronor under en femårsperiod. Ett engångsanslag på 625 miljoner kronor skall under en femårsperiod användas för att genom teknikutveckling stärka biobränslenas konkurrenskraft. Vidare kommer NUTEK under budgetåret 1992/93, via energiteknikfonden, att lämna bidrag med ca 12 miljoner kronor till tillämpade kollektiva forskningsinstitutioner inom biobränsleområdet.

14.2.8 Inköp av naturreservat

För budgetåret 1992/93 har anvisats 140 miljoner kronor för inköp av naturreservat, varav ca 90 % (126 miljoner kronor) kan beräknas bli använda för olika skogliga reservat. Skogsvårdsavgiften bidrog till finansieringen med 40 miljoner kronor fram till 1990/91, 20 miljoner kronor budgetåret 1991/92 men ingenting budgetåret 1992/93.

14.2.9 Övrigt

Inom ramen för omställningsprogrammet för jordbruket har 500 miljoner kronor avsatts till anläggningsbidrag vid plantering med lövskog, anläggning av energiskogsodling eller anläggning av våtmarker. I samband med omställningsprogrammet har 200 miljoner kronor avsatts för rådgivning under fem år till skuldsatta lantbrukare. Ett engångsanslag på 80 miljoner kronor att delas lika mellan Jordbruksverket och näringen anvisades även för rådgivning.

14.3 Förslag till framtida statliga insatser

14.3.1 Inledning

I detta avsnitt presenterar kommitténs sin bedömning av nödvändig budgetram för att de uppsatta skogspolitiska målen skall uppnås. Statsmedlens använding inom skogsområdet har grupperats i fyra områden, nämligen myndighetsuppgifter, forskning och utbildning, ekonomiska styrmedel och inköp av naturreservat. Exempel på myndighetsuppgifter är lagtillsyn, rådgivning och information samt olika former av inventeringar. Ekonomiska styrmedel föreslås som framgår av kapitel 12 omfatta ädellövskogsbruket, planering av skogsbilvägar, skogsmarkskalkning samt civilrättsliga avtal och intrångsersättningar med anledning av biotopskyddet.

Det är kommitténs uppfattning, vilket framgår av kapitel 12, att regionalpolitiska åtgärder är viktiga. Kommittén anser att i den utsträckning som de regionalpolitiska medlen omfattar skogsbruket bör de ekonomiska ramarna liksom hittills sättas av regering och riksdag och medlen kanaliseras via Jordbruksdepartementet och administreras av skogsvårdsorganisationen.

14.3.2 Myndighetsuppgifter

Kommittén har i sin bedömning av vilka medel som behövs för att uppnå de skogspolitiska målen lagt stor vikt vid förebyggande lagtillsyn samt rådgivning och information (se kap. 9). I kapitel 10 och 11 redovisar kommittén närmare sina förslag beträffande dessa medel.

Skogsstyrelsens anslagsramar för budgetåret 1992/93 är 310,1 miljoner kronor. Som en följd av skogsvårdsavgiftens avskaffande bortfaller, som framgått, den 1 juli 1994 finansieringen av 81,9 miljoner kronor av dessa medel. Enligt regeringens intentioner kan dock annan finansiering komma i fråga för verksamhet med naturvårdsanknytning (prop. 1991/92:60). Exempel på rådgivningsinsatser med sådan anknytning budgetåret 1992/93 är Projekt Rikare skog (16,0 miljoner kronor), Fjällnära skog (3,0 miljoner kronor) samt Särskilda insatser i skärgårdsskog (1,0 miljon kronor). Exempel på inventeringsinsatser med sådan anknytning är

Sumpskogsinventeringen (6,5 miljoner kronor), Inventering av nyckelbiotoper (7,0 miljoner kronor, varav 4 miljoner kronor kommer från skogsbidragsanslaget), Markanvändningsplanering i fjällnära skog och samråd skogsbruk-rennäring (2,3 miljoner kronor) samt Naturvårdsinriktade skogsbruksplaner (2,0 miljoner kronor). De sammantagna utgifterna för de nämnda områdena uppgår till 37,8 miljoner kronor. Totalt används 90-120 miljoner kronor av Skogsstyrelsens myndighetsanslag och bidragsanslag till natur- och miljövård, miljöövervakning, försöksverksamhet med kalkning m.m.

Den naturvårdsinriktade rådgivningen och inventeringen är enligt kommitténs mening angelägen och bör därför även i framtiden ingå i skogsvårdsorganisationens myndighetsuppgifter. Dessa inventeringar erbjuder, förutom att de bidrar till uppfyllandet av miljömålet, en möjlighet för skogsvårdsorganisationen att, trots avvecklingen av den översiktliga skogsinventeringen, behålla kompetens och lokal förankring. Även om en viss del av finansieringen av skogsvårdsorganisationens myndighetsanslag bortfaller till följd av skogsvårdsavgiftens avskaffande bör detta inte påverka dessa myndighetsuppgifter. Annan finansiering bör därför komma ifråga.

Uppnåendet av de föreslagna skogspolitiska ambitionerna kräver inom vissa områden ökade insatser från skogsvårdsorganisationens sida. Civilrättsliga avtal om viss skogsskötsel inom områden med värdefulla biotoper eller ersättning för biotopskydd måste administreras. Erfarenheter saknas av detta. Olika myndigheter och lokala organ måste finna sina roller. Trots detta anser kommittén att en viss besparing på myndighetsanslaget bör kunna ske som en konsekvens av att lagtillsynen kan minska som följd av den föreslagna avregleringen (se kap. 10). Kommitténs bedöming är att myndighetsanslaget mot denna bakgrund kan minska med minst 40 miljoner kronor.

Över myndighetsanslaget har hittills även finansierats försöksverksamheten med kalkning, 9,6 miljoner kronor, samt vägnätsplanering, 2,4 miljoner kronor. Som framgått av kapitel 11 föreslås att skogsmarkskalkningen lämnar försöksfasen. Dessa medel föreslås därför flyttas över till ett särskilt anslag bland de ekonomiska styrmedlen. Vägnätsplaneringen bör även fortsättningsvis rymmas inom myndighetsanslaget.

Räknat i 1992 års penningvärde föreslår kommittén en anslagsram mot denna bakgrund, för skogsvårdsorganisationen budgetåret 1993/94 om ca 260 miljoner kronor. Med hänsyn till den utredning om skogsvårdsmyndigheten som kommittén låtit göra kan dock den föreslagna anslagsramen för myndigheten behöva justeras med något eller några tiotal miljoner kronor såväl nedåt som uppåt.

14.3.3 Forskning och utbildning

En förutsättning för att den av kommittén föreslagna skogspolitiken skall bli framgångsrik är forskning och utbildning om skogsbruket. Forskningsresultaten ger underlag för såväl utbildning som rådgivning. Utbildning ger

kunniga och ansvarskännande beslutsfattare och brukare. Rådgivning ger spridning åt aktuella forskningsresultat och utgör ett stöd för osäkra beslutsfattare eller brukare.

Sveriges lantbruksuniversitet har som framgått för budgetåret 1992/93 tilldelats totalt 956,3 miljoner kronor, varav ca 261 miljoner kronor tillfaller den skogsvetenskapliga fakulteten. Som en följd av skogsvårdsavgiftens avskaffande bortfaller fr.o.m. budgetåret 1993/94 finansieringen av 20,8 miljoner kronor. Dessa medel har förutom skogsforskningen i allmänhet (11,7 miljoner kronor) avsett Riksskogstaxeringen (5,9 miljoner kronor), skogsforskning för södra Sverige (1,7 miljoner kronor) och avkommeprövning i fröplantager (1,5 miljoner kronor).

Kommittén anser, mot bakgrund av den nyligen genomförda studien av Sveriges lantbruksuniversitet, att det är angeläget att inte ytterligare minska universitetets basanslag. Universitetet, inte minst den skogsvetenskapliga fakulteten, har snabbt lyckats bygga upp kompetens om miljö- och naturvård. Kommittén anser därför att det är befogat att finna annan statlig finansiering motsvarande bortfallet till följd av skogsvårdsavgiftens avskaffande.

Kommittén föreslår vidare, vilket framgått av kapitel 13 att Riksskogstaxeringen får ett från det övriga universitetsanslaget separat statsanslag. Kommittén har vidare föreslagit att ståndortskarteringen skall återupptas. Riksskogstaxeringen bör vidare enligt kommitténs uppfattning användas för insamling av miljöinformation. Skogsstyrelsen finansierar redan särskilda skogsskadeinventeringar.

För budgetåret 1992/93 uppgår den preliminära budgeten för Riksskogstaxeringen till 20,9 miljoner kronor och institutionens budget till 22 miljoner kronor. Institutionen har av fakultetens kollegienämnd tilldelats 16,6 miljoner kronor. Kostnaden för ståndortskarteringar kan uppskattas till 5-6 miljoner kronor per år. Kostnaderna för insamling av miljöinformation bedöms årligen kosta 1-3 miljoner kronor per år. Riksskogstaxeringen behöver således ett årligt anslag om 26-30 miljoner kronor räknat i 1992 års penningvärde.

Utgående från beräknat statsanslag för budgetåret 1992/93 och vad som nu har föreslagits blir för 1993/94 den del av skogsvetenskapliga fakultetens budget som direkt finansieras med statsmedel 234 miljoner kronor och för budgetåret 1997/98 274 miljoner kronor. Riksskogstaxeringens budget för 1993/94 föreslås uppgå till 28 miljoner kronor.

Även övrig skogsanknuten forskning är angelägen att förstärka. Kommittén tänker här i första hand på forskning som finanseras via Skogs- och jordbrukets forskningsråd, Skogsstyrelsen och NUTEK. Omvandlingen av en del av löntagarfondernas medel till en forskningsfond erbjuder här en finansieringsmöjlighet. Ett forskningsområde som ligger väl i linje med regeringens önskan att stärka Sveriges internationella konkurrenskraft är sektorsövergripande och tvärvetenskaplig forskning om hela skogsnäringen. Viktiga projekt inom detta område är ekonomisk, teknisk och biologisk forskning om sambanden mellan marknad och produktion samt mellan virkesförbrukning och skogsbrukande. SJFR har med en tänkt finansiering från löntagarfondsmedel föreslagit ett biologiskt - tekniskt inriktat

forskningsprogram under 10 - 15 år. Den årliga kostnaden för programmet har beräknats till 150 miljoner kronor under de tio första åren varav ca 100 miljoner kronor ligger inom skogsområdet.

Mot bakgrund av vad som tidigare har anförts om forskningens centrala betydelse för förverkligandet av kommitténs skogspolitiska ambitioner är det viktigt att Skogsstyrelsens anslag för tillämpad skogsforskning får fortsatt finansiering efter skogsvårdsavgiftens avskaffande. Kommittén föreslår ett anslag om 20 miljoner kronor budgetåret 1993/94. Ett viktigt forskningsområde som har uppmärksammats under senare år är rationellt företagande för privata, enskilda markägare. Kommittén föreslår ett anslag om 3,4 miljoner kronor till det pågående kollektivt finansierade forskningsprogrammet Privatskogsbruk.

Kommittén har inte gjort någon utvärdering av den gymnasiala skogsinriktade utbildningen. Det finns inte någon annan aktuell utvärdering om denna utbildning. Kommittén anser det angeläget att en målinriktad översyn med det snaraste görs av den gymnasiala skogsinriktade utbildningen. Det är nödvändigt att anpassa utbildningens omfattning och innehåll till den framtida arbetsmarknadens önskemål. Genom en bantning och anpassning av utbildningen kan troligen statsmedel inbesparas till andra angelägna områden.

Räknat i 1992 års penningvärde föreslår kommittén en anslagsram, mot ovanstående bakgrund, för forskning och utbildning budgetåret 1993/94 på 422,7 miljoner kronor. Utöver denna summa kan ytterligare forskningssatsningar komma att finansieras med medel från löntagarfonderna.

14.3.4 Ekonomiska styrmedel

Av kapitel 12 framgår att kommittén föreslagit anslag för ekonomsika styrmedel om 50,3 miljoner kronor för budgetåret 1993/94 vilka sedan successivt ökar till 111,3 miljoner kronor budgetåret 1997/98 (1992 års penningvärde). Anslagen för statsbidragen fördelar sig på följande sätt: Ädellövskogsbruk (15,8 miljoner kronor) och planering av skogsbilvägar (10 miljoner kronor). Den vägnätsplanering som idag bedrivs på myndighetsanslaget med en budget om 2,4 miljoner kronor föreslås bestå och även i fortsättningen finansieras via myndighetsanslaget. Den på myndighetsanslaget finansierade försöksverksamheten föreslås bli omvandlad till ett bidragsanslag för kalkning. I anslag till skogsmarkskalkning föreslås för budgetåret 1993/94 15 miljoner kronor vilket successivt ökar till 50 miljoner kronor budgetåret 1997/98. I anslag för civilrättsliga avtal och intrångsersättningar (inkl. den fjällnära skogen) föreslås 9,5 miljoner kronor budgetåret 1993/94 vilket successivt ökat till 35,5 miljoner kronor budgetåret 1997/98 och 67 miljoner kronor budgetåret 2003/2004 (1992 års penningvärde).

14.3.5 Reservatavsättningar

Som tidigare framhållits måste åtgärder för naturvårdshänsyn ses sammantagna. Riksdagen miljöpolitiska beslut 1991 innebär bl.a. att målet bör vara att slå vakt om den biologiska mångfalden och att nyttja naturresurserna på ett långsiktigt hållbart sätt. Kommittén har föreslagit ett miljömål som bl.a. påverkat den föreslagna utformningen av lagstiftningen. Vidare har stor vikt lagts vid utbildning och rådgivning om bl.a. naturvårdshänsyn.

Det viktigaste medlet för att i strikt mening bevara arternas mångfald är reservatavsättningar. För att uppnå det föreslagna miljömålet krävs därtill varsamhet vid bedrivande av skogsbruk och skydd av värdefulla biotoper. I naturvårdslagen har därför införts bestämmelser om biotopskydd. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att i samarbete med Skogsstyrelsen utforma ett konkret förslag om vilka biotoper som skall omfattas av biotopskyddet. Kommittén har som framgått av kapitel 12 föreslagit ett anslag för civilrättsliga avtal om skogsvård eller intrångsersättningar inom områden med unika biotoper.

En beräkning, där hänsyn har tagits till det över landet varierande behovet av reservatavsättningar och varierande priser på skogsmark, visar på en total utgift om 8,4 miljarder kronor i 1992 års penningvärde för att nå det i kapitel 8 uppsatta målet om en total reservatavsättning av den produktiva skogsarealen på 5%. Fördelat över 30 år innebär detta en genomsnittlig årlig utgift om 280 miljoner kronor (1992 års penningvärde). Det kan jämföras med nuvarande anslag för inköp av mark om 140 miljoner kronor per år, varav 126 miljoner kronor har uppskattats avse skogsmark.

14.3.6 Summering

De sammanlagda utgifterna för det av kommittén föreslagna medelspaketet för att uppnå de uppsatta skogspolitiska målen framgår av tabell 14.8. I ett följande avsnitt redovisas kommitténs förslag till hur dessa utgifter skall finansieras.

14.4 Förslag till framtida finansiering

De föreslagna utgifterna om 1013 miljoner kronor för budgetåret 1993/94 kan jämföras med anslagen för budgetåret 1992/93 vilka enligt avsnitt 14.2 kan beräknas uppgå till 1015,1 miljoner kronor. Genom skogsvårdsavgiftens avskaffande bortfaller en finansiering om 256,5 miljoner kronor budgetåret 1993/94. Vid i övrigt oförändrade förutsättningar finns således finansiering via statsbudgeten för ca 758,6 miljoner kronor, varför ny finansiering krävs av 254,4 miljoner kronor. Merparten av detta finansieringsbehov är förosakat av föreslaget om ökade miljöambitioner (se tabell 14.9). Regeringen har låtit förstå att verksamhet som finansierats med medel från skogsvårdsavgiften och som har naturvårdsanknytning kan

Tabell 14.8. Sammanställning av utgifter till följd av kommitténs medelspaket, budgetåren 1993/94-1997/98 i 1992 års penningvärde.

Område	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
	(miljoner kronor)				
Myndighets-uppgifter	260,0	260,0	260,0	260,0	260,0
Forskning o. utbildning	262,7	372,6	382,6	392,6	402,6
Gymnasial utbildning	60	60	60	60	60
Ekonomiska styrmedel	50,3	65,6	80,8	96,0	111,3
Naturreservat	280,0	280,0	280,0	280,0	280,0
SUMMA	1013,0	1038,6	1063,4	1088,7	1114,0

komma att finansieras på annat sätt (prop. 1991/92:60). Enligt tabell 14.2 rör det sig om minst 80 miljoner kronor vilka framför allt berör skogsvårdsorganisationens verksamhetsområde.

Det kan nämnas att de skatter som skogsbruket betalar på virkesförsäljningarna grovt kan beräknas uppgå till i genomsnitt 1200-1800 miljoner kronor per år. Beräkningen har skett utgående från en redovisad vinst efter återväxtåtgärder, underhåll, avskrivningar och bokslutsdispositioner om 4 000-6 000 miljoner kronor per år. Om beskattningen uppgår till 30 % blir skatten den här redovisade. Utöver skatten på redovisad vinst betalar skogsbruket en rad andra skatter såsom löneskatt,energiskatter, miljöavgifter och täktavgifter (se bilaga 15). En uppskattning ger vid handen att skogsnäringen i bilskattemedel (drivmedelsskatt, bensinskatt och fordonsskatt) avseende enbart enskilda vägnätet betalar ca 200 miljoner kronor. (Kilometerskatten har exkluderats från uppskattningen eftersom den föreslagits bli avskaffad.) Exempel på andra skatter är fastighetsskatt, arvs- och gåvoskatt samt mervärdeskatt.

Skogsvårdsorganisationens myndighetsuppgifter föreslås få en budgetram på omkring 260,0 miljoner kronor budgetåret 1993/94 (1992 års priser). Anslagsramen för budgetåret 1992/93 uppgår till 310,1 miljoner kronor, varav ca 81,9 miljoner kronor finansieras av medel från skogsvårdsavgiften. Omkring 40 miljoner kronor av dessa medel kan sägas ha naturvårdsanknytning vilket väl motsvarar det krav på ytterligare

Tabell 14.9. Föreslagen budget och finansiering för olika medelsområden 1993/94

Område	Anslag 1992/93 (miljoner kr)	"Anslag" exkl. skogsv.avgift	Föreslagen budget 1993/94	Krav på ytterligare finansiering	Förslag till finansiering
Myndighetsuppgifter	310,1	218,6	260	41,4	Omfördelning från Bidrag till miljöarbete
Forskning och utbildning	436,5	400,9	422,7	21,8 +	10 miljoner kronor omfördelas inom SLU 11,8 miljoner kronor omfördelas fr. Statens naturvårdsverk (miljöövervakning) till Riksskogstaxeringen (16,1 miljoner kronor omfördelas från skogsvetenskapliga fakulteten till Riksskogstaxeringen (23,4 miljoner kronor omfördelas från kollektiv forskning till tillämpad skogsforskning och Privatskogsprogrammet
Statliga bidrag	142,5	13,1	50,3 +	37,2 +	15,0 miljoner kronor omfördelas från landskapsvårdande åtgärder till bidrag till ädellövskogsbruk 10 miljoner kronor till planering av skogsbilvägar finansieras med bilskattemedel 6 miljoner kronor till biotopskyddet finansieras med medel från privatiseringen av Domän AB 5,4 miljoner kronor till skogsmarkskalkning finansieras med koldioxidavgiften (9,6 miljoner kronor omfördelas från Skogsstyrelsens myndighetsanslag)
Inköp av skogsmark	126	126	280	154	Medel fr. Försäljningen av Domän AB
SUMMA	1015,1	758,6	1013,0 +	254,4 +	

finansiering om 41,4 miljoner kronor som den föreslagna budgeten ger upphov till. Kommittén föreslår att finansiering av detta belopp sker genom en omfördelning från anslaget Bidrag till miljöarbete på Miljö- och naturresursdepartementets huvudtitel. Genom en omfördelning kan förebyggande miljöinsatser inom skogsbruket ske vilket kan leda till framtida kostnadsbesparingar.

Budgetramen 1992/93 för forskning, högre utbildning och gymnasieutbildning med skogsanknytning samt riksskogstaxeringen uppskattas, inkl. anslaget Främjande av skogsvård och skogsrelaterad biobränsleforskning, till ca 436,5 miljoner kronor. Till följd av skogsvårdsavgiftens avskaffande bortfaller finansiering motsvarande 35,6 miljoner kronor.

För att kompensera skogsvetenskapliga fakulteten för detta bortfall föreslår kommittén en omfördelning inom Sveriges lantbruksuniversitet från lantbruksvetenskapliga till skogsvetenskapliga fakulteten på 10 miljoner kronor budgetåret 1993/94. Omfördelningen föreslås successivt under en fem årsperiod öka till 50 miljoner kronor.

Riksskogstaxeringen föreslås bli finansierad dels genom att skogsvetenskapliga fakultetens budget minskas med 16,1 miljoner kronor, dels genom en omfördelning av 11,8 miljoner kronor från anslaget Statens naturvårdsverk (medel till miljöövervakning) på Miljö- och naturresursdepartementets huvudtitel. De inventeringar som Riksskogstaxeringen genomför är ett viktigt beslutsunderlag bl.a. för flera myndigheter, inte minst Statens naturvårdsverk. En fortlöpande miljöbevakning genom bl.a. Riksskogstaxeringens försorg verkar förebyggande vilket kan medföra framtida kostnadsbesparingar.

För att att finansiera de föreslagna anslagen till tillämpad skogsforskning (20 miljoner kronor) och Forskningsprogram Privatskogsbruk (3,4 miljoner kronor) föreslås en omfördelning av 23,4 miljoner kronor från statens anslag till kollektivforskning rörande skogsträdsförädling och skogsteknik. Det innebär att statens bidrag till denna forskning upphör helt. Skogsvårdsavgiftens avskaffande gör att näringen bör kunna ta det ekonomiska ansvaret och själv finansiera denna.

Ytterligare finansiering av angelägen forskning kan komma att ske med medel från den forskningsfond som skall bildas med medel från löntagarfonderna.

Anslaget till de statliga bidragen till skogsbruket och översiktlig skogsinventering m.m. uppgår under budgetåret 1992/93 till ca 142,5 miljoner kronor (exkl. tidigare beslutade bidrag till skogsbilvägar). Skogsvårdsavgiftens avskaffande innebär att finansieringen av dessa bidrag och av den översiktliga skogsinventeringen i stort sett fullständigt bortfaller. Regeringen har dock som framgått låtit förstå att verksamhet som finansieras med medel från skogsvårdsavgiften och som har naturvårdsanknytning kan komma att finansieras på annat sätt. Ädellövskogsbidraget är ett sådant exempel (se tabell 14.2) Som tidigare framgått föreslår kommittén att försöksverksamheten med skogskalkning som ingår i myndighetsanslaget görs om till ett speciellt anslag för skogskalkning. Under budgetåret 1992/93 uppgår anslaget till 9,6 miljoner kronor. Vidare

föreslår kommittén att 5,4 miljoner kronor finansieras med medel från koldioxidavgiften. Sammantaget innebär kommitténs förslag en anslagsram för ekonomiska styrmedel under budgetåret 1993/94 om 50,3 miljoner kronor (1992 års priser) vilket till följd av ökad skogsmarkskalkning och den successiva utbyggnaden av biotopskyddet ökar till 111,3 miljoner kronor budgetåret 1997/98.

Kommittén föreslår att statsbidragen till ädellövskogsbruket finansieras genom en omfördelning från anslaget Landskapsvårdande åtgärder under fjortonde huvudtiteln (15,0 miljoner kronor). Bevarande och utvecklandet av ädellövskogarna är av värde för landskapsbilden. Planering av skogsvägar (10 miljoner kronor) föreslås bli finansierad med en marginell del av de bilskattemedel som skogsbruket betalar. Det föreslagna anslaget till civilrättsliga avtal och intrångsersättningar för att bevara unika biotoper föreslås i enlighet med riksdags- och regeringsuttalanden bli finansierat med medel från den av regeringen aviserade försäljningen av Domän AB. (Försäljningen kommer troligen att inbringa några tiotals miljarder kronor.) Det successivt ökade bidraget till skogsmarkskalkning bör finansieras med inkomster från koldioxidavgifterna.

Kommittén har satt upp ett ambitiöst mål för ökad reservatavsättning. De budgeterade utgifterna för budgetåret 1993/94 uppskattas till 280 miljoner kronor. För budgetåret 1992/93 har ca 126 miljoner kronor anslagits för inköp av skogsmark. Kommittén föreslår också i enlighet med riksdags- och regeringsuttalanden att de ökade inköpen av skogsmark finansieras på samma sätt som biotopskyddet, dvs. med inkomster från den aviserade försäljningen av Domän AB.

Sammantaget innebär det redovisade förslagen, utgående från budgeten 1992/93 och att finansieringen från skogsvårdsavgiften upphör, att 254,4 miljoner kronor måste finansieras på annat sätt budgetåret 1993/94. Beloppet ökar successivt till 355,4 miljoner kronor budgetåret 1997/98. Som framgått är kommitténs förslag att 160,8 miljoner kronor budgetåret 1993/94 (186,8 miljoner kronor 1997/98) finansieras med medel från försäljningen av Domän AB. Omfördelningar inom statsbudgetens ram föreslås finansiera återstoden av beloppet (se tabell 14.10).

Tabell 14.10. Sammanställning över förslag till olika finansieringskällor budgetåren 1993/94 och 1997/98, 1992 års prisnivå, miljoner kronor.

Finansiering	1993/94	1997/98
Befintlig finansiering	758,6	758,6
Förslag till tillkommande finasiering		
• Medel från försäljningen av Domän AB	160,8	186,8
• Omfördelning		
från anslaget bidrag till miljöarbetet	41,4	41,4
från anslaget Statens naturvårsverk (miljöövervakning)	11,8	11,8
från anslaget för Landskapsvård. åtg.	15,0	15,0
inom Sveriges lantbruksuniversitet	10	50
• Bilskattemedel	10	10
• Koldioxidavgifter	5,4	50
SUMMA	254,4	355,4

15 Specialmotivering

Kommitténs förslag till ändringar i skogsvårdslagen innebär bl.a. att vissa bestämmelser i nuvarande lag slopas samtidigt som nya bestämmelser tillkommer. Dessutom överförs ädellövskogslagens regler till skogsvårdslagen. Med hänsyn till dessa ändringar anser kommittén att det är lämpligt att ge lagen ny paragrafindelning. Detta motiveras också av att det nyligen har införts flera nya bestämmelser, bl.a. 19 a - e §§, som lämpligen bör få särskild numrering. En sådan ny numrering får emellertid till följd att hänvisningar till olika bestämmelser måste omarbetas. Vi har beaktat detta i utformningen av de nya bestämmelserna men kommenterar det inte ytterligare i specialmotiveringen för de enskilda paragraferna. Däremot har vi inte beaktat de fall den ändrade paragrafindelningen får konsekvenser i annan lagstiftning. Dessutom har vi såvitt avser frågan om miljökonsekvensbeskrivningar i avsnitt 10.4.2 föreslagit att någon lagändring inte skall genomföras. Vi har ändå beskrivit hur nya regler kan se ut om sådana skall införas. I det fallet har vi dock inte utformat någon ny text till lagstiftning. Kommittén har även pekat på att ett vidgat sektorsansvar för skogsvårdsmyndigheten bör leda till att uppgifter rörande naturvård som nu åvilar länsstyrelsen bör överflyttas till skogsvårdsmyndigheten. Kommittén har dock med hänsyn till den knappa tiden avstått från att i förslaget till lagtext utforma nya bestämmelser i dessa delar.

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

Allmänna bestämmelser

1 §

I bestämmelsen sammanfattas, liksom tidigare, de övergripande skogspolitiska målen. I avsnitt 7.1 beskrivs utformningen av ett särskilt ett miljömål för skogsbruket. Miljömålet jämställs med produktionsmålet och paragrafen är ändrad i enlighet härmed. De särskilda begreppen beskrivs närmare i avsnitt 10.3.1.

2 §

I denna paragraf har andra stycket tagits bort. Skälen härtill redovisas i avsnitt 10.3.1. Konsekvensen blir att mark som ligger helt eller delvis outnyttjad är att anse som skogsmark om den i övrigt uppfyller kraven enligt bestämmelsen. Det medför i sin tur en skyldighet att anlägga skog på marken om kriterierna i 5 § är uppfyllda. Om sådan mark med hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens eller rennäringens intressen inte bör utnyttjas för virkesproduktion, ges genom införande av ett nytt stycke i 5 § en möjlighet att meddela undantag från skyldigheten att anlägga skog med hänsyn till nu nämnda intressen. 2 § är i övrigt oförändrad.

5 §

I paragrafens första stycke 3 har skyldigheten att anlägga ny skog på skogsmark om skogen är så gles eller till så stor del består av för marken olämpligt trädslag att dess tillväxt är avsevärt lägre än den tillväxt som är möjlig tagits bort. Skälen härtill redovisas i avsnitt 10.3.2. De innebär i korthet att bestämmelsen slopas då den har haft negativa effekter på viktiga naturvärden. De återstående skogsområden som omfattas av bestämmelsen i dess nuvarande utformning har i stor omfattning höga naturvärden. För resterande fall bör det därför räcka med en regel som anger att ny skog skall anläggas om skogstillståndet är uppenbart otillfredställande. Nivån när den bestämmelsen skall inträda bör ligga något lägre än för 5 § första stycket 1 eftersom den avser växande skog. Som också anges i avsnitt 10.3.2 har i ett nytt tredje stycke tillagts med innebörd att skyldigheten enligt första stycket 2. och 3. att anlägga ny skog bortfaller om särskilda förhållanden föreligger hänsyn till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. De särskilda förhållanden som hittills har angetts i 2 § för att outnyttjad mark inte skall anses som skogsmark bör bl.a. kunna vara undantagsskäl enligt detta nya stycke. Ett viktigt område där undantagsregeln bör tillämpas är de skogliga impedimenten.

Möjligheten till undantag från återväxtskyldigheten skall, som vi angett i den allmänna motiveringen, även omfatta mark som ligger outnyttjad, dvs. främst nedlagd jordbruksmark. Denna skall bl.a. kunna lämnas för fri utveckling om det gynnar den biologiska mångfalden.

Som framgår omfattar undantagsregeln i tredje stycket inte första stycket 1. Undantag från denna punkt bör i särskilda fall kunna medges direkt av skogsvårdsstyrelsen enligt den 9 §.

6 §

Bestämmelsen motsvarar tidigare 7 § och är oförändrad. I den allmänna motiveringen i avsnitt 10.3.2 under rubriken föryngringsmetoder anger kommittén att naturlig föryngring i större utsträckning än hittills bör gynnas för att möjliggöra insatser för kvalitetsskogsbruk. Det innebär en ökad satsning på skärmställningar och skärmföryngring. Dessa uttalanden föranleder dock endast att föreskrifterna behöver kompletteras.

Som vi har angett i den allmänna motiveringen bör i föreskrifterna också införas en möjlighet till längre föryngringstider än i dag.

7 §

Bestämmelsen motsvarar tidigare 8 § och är i sak oförändrad. Vi har närmare kommenterat frågan om skogsodlingsmaterial i den allmänna motiveringen i avsnitt 10.3.2 under rubriken föryngringsmetoder samt i avsnitt 10.4 angående miljökonsekvensbeskrivningar.

8 §

Bestämmelsen motsvarar tidigare 10 § och är i sak oförändrad.

9 §

Bestämmelsen motsvarar i princip nuvarande 11 §. Som angetts under 5 § bör skogsvårdstyrelsen med stöd av denna bestämmelse kunna medge undantag i särskilda fall från 5 § första stycket 1.

10 §

Bestämmelsen ersätter nuvarande ransoneringsregeln i 14 §. Ändringarna motiveras närmare i avsnitt 10.3.3. I *första stycket* slopas högsta och lägsta slutavverkningsareal på brukningsenheter under 1.000 hektar. *I andra stycket* behålls en högsta tillåten slutavverkningsareal för brukningsenheter på 1.000 hektar och däröver. Däremot har lägsta tillåtna slutavverkningsareal tagits bort även för sådana brukningsenheter.

11 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 15 §.

12 §

Bestämmelsen motsvarar i princip nuvarande 16 §.

13 §

Bestämmelsen motsvarar 17 § i nuvarande lag. I paragrafen införs två nya punkter, dels 3 genom vilken en skyldighet för skogsmarkens ägare att även underrätta skogsvårdsstyrelsen om hyggesplöjning som skall äga rum på hans mark införs samt dels 4 vari markägaren åläggs att anmäla den naturvårdshänsyn han avser att ta i samband med avverkning på marken. Ändringarna motiveras i avsnitt 10.3.3. För närvarande skall markägaren enligt 23 § naturvårdsförordningen till länsstyrelsen anmäla om han avser att använda hyggesplöjning i skogsbruket. Denna anmälningsskyldighet skall nu istället ske till skogsvårdsstyrelsen i enlighet med ett vidgat

sektorsansvar för den myndigheten. Länsstyrelsen bör dock även i fortsättningen underrättas om de gjorda anmälningarna då de kan betraktas som samrådsskyldiga arbetsföretag enligt 20 § naturvårdslagen. Skyldigheten att redovisa vad hans avser att göra för att tillgodose naturvårdens intressen i samband med avverkning införs med bestämmelserna i 17 § (nuvarande 19 b §) som förebild. De syftar både till att uppmärksamma markägaren på hans skyldighet att ta hänsyn till viktiga naturvärden och engagera honom i dessa frågor samt att ge skogsvårdsstyrelsen ett effektivt instrument att ge markägaren råd om eventuellt ytterligare naturvårdsåtgärder.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § och är oförändrad.

15 och 16 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 19 § och 19 a §. De är oförändrade till sitt innehåll.

17 §

Paragrafen motsvarar 19 b §. Sista stycket slopas som obehövlig eftersom skyldigheten att slutavverka skog för att uppnå en jämn åldersfördelning på brukningsenheten har slopats i 10 §.

18 och 19 §§

Paragraferna motsvarar 19 c § och 19 d §. De är oförändrade till sitt innehåll.

20 §

Paragrafen motsvarar i princip 19 e §.

21 §

Bestämmelsen är ny i skogsvårdslagen men motsvarar oförändrad nuvarande 2 § i ädellövskogslagen. Motiven till att denna samt 22 till 27 §§ förs över till skogsvårdslagen finns angivna i avsnitt 10.4.1.

22 och 23 §

Paragraferna motsvarar i princip 3 och 4 §§ ädellövskogslagen.

24 §

Bestämmelsen motsvarar i princip 5 § ädellövskogslagen. I *andra stycket* anges att det är skogsvårdsstyrelsen som får medge undantag från första stycket i stället som enligt nuvarande bestämmelse i ädellövskogslagen länsstyrelsen. En bestämmelse bör införas i skogsvårdsförordningen om att underrättelse bör lämnas till länsstyrelsen då undantag medgetts enligt bestämmelsen då åtgärd varigenom beståndets egenskap av ädellövskog förloras kan betraktas som samrådspliktigt arbetsföretag enligt 20 § naturvårdslagen.

25 §

Paragrafen motsvarar 6 § ädellövskoglagen.

26 §

Paragrafen motsvarar i princip 7 § ädellövskogslagen.

27 §

Paragrafen motsvarar 8 § ädellövskogslagen.

28 §

Paragrafen motsvarar 20 § i nuvarande skogsvårdslag.

29 §

Paragrafen har sin motsvarighet i nuvarande 21 §. Överväganden angående ändringar finns i avsnitt 10.3.6. I *första stycket* tilläggs att föreskrifter enligt bestämmelsen även kan omfatta skogliga impediment samt träd. Vad gäller träd pekar vi i den allmäna motiveringen på vikten av att spara gamla träd och att det inom ramen för markägarens normala naturvårdshänsyn bör finnas utrymme för att spara minst tio gamla träd per hektar. Dessa bör minst ha en diameter på 30 centimeter på en höjd av 1,3 meter över marken. Om så stora träd inte finns på beståndet bör så stora träd som möjligt sparas. I ett nytt *tredje stycke* definieras begreppet skogliga impediment. I de allmänna övervägandena i avsnitt 10.3.1 anges att trakthyggesbruk bör undvikas på skogliga impediment. Det innebär, vilket också anges i avsnitt 8.4.1 att slutavverkningsåtgärder, röjning och gallring bör undvikas. Inte heller bör produktionshöjande åtgärder såsom dikning, gödsling eller skogsodling med främmande trädslag företas på dessa marker. Endast åtgärder som inte förändrar den naturliga karaktären hos de skogliga impedimenten bör förekomma. Exempel på detta kan vara plockhuggningar.

30 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 21 a §.

31 §

Paragrafen har sin motsvarighet i 21 b §. Ändringen i *första stycket* innebär att skyldigheten att inneha en skogsbruksplan slopas. Överväganden angående denna ändring finns främst i kapitel 12. Istället införs en skyldighet att redovisa skogens tillstånd på brukningsenheten. En sådan redovisning innefattar markens produktionsförmåga samt skogens utvecklingsstadium, trädsammansättning och täthet.

32 till 35 §§

Paragraferna motsvarar i princip nuvarande 22 till 25 §§.

36 §

Paragrafen motsvarar i princip nuvarande 26 § men har formulerats om enligt gällande praxis.

37 §

Paragrafen motsvarar nuvarande ansvarsbestämmelse i 27 §. Ändringarna är i huvudsak av redaktionell karaktär. I *ett nytt andra stycket* införs straffbestämmelsen från ädellövskogslagen i princip oförändrad. *Tredje stycket* motsvarar nuvarande andra stycke och kompletteras med en hänvisning till första stycket.

38 till 40 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 28 till 30 §§.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Samtliga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 1994. Några särskilda övergångsbestämmelser är inte nödvändiga mer än i ett fall. Om en markägare ingett en avverkningsanmälan enligt 13 § före den 1 juli 1993 och detta ärende inte slutbehandlats bör han vara skyldig att komplettera anmälan med en redovisning av vad han avser att göra för att tillgodose naturvårdens intressen i samband med avverkning.

15.2 Förslag till lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822)

26 §

Ändringen innebär att ett nytt fjärde stycke tilläggs. Innebörden av detta tillägg har närmare kommenterats i avsnitt 10.3.6. Ändringen får betydelse för alla fall där pågående markanvändning avsevärt försvåras på grund av föreskrift eller förbud som meddelas enligt de bestämmelser som anges i 26 §, således inte endast på skogsmark.

27 §

Ändringen är endast en konsekvensändring på grund av ändringen i 26 §.

Reservationer och särskilda yttranden

Gemensam reservation och särskilt yttrande av ledamöterna Sinikka Bohlin, Jan Fransson, Leif Marklund och Lisbeth Staaf-Igelström samt sakkunniga Roger Gerdin, Claes Hellgren och Arne Johansson.

1. Svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv

Svenskt skogsbruk med sin inriktning på ett uthålligt, aktivt skogsbruk har varit ett internationellt föredöme. Vårt skogsbruk tär inte på jordens eller framtida generationers resurser utan tar tillvara en förnybar resurs. Det bidrar till en bättre miljö globalt och regionalt genom växande skog och genom att en rad nyttiga produkter kan baseras på förnybara råvaror. En hållbar utveckling i Brundtland-kommissionens anda måste bygga på en ökad användning av förnybara råvaror och att växter och djur skyddas.

Avgörande för att Sverige har betraktats som ett internationellt föredöme är den skogsvårdslagstiftning vi har och vår skogsvårdsorganisation. Det har borgat för att skogsbruket har drivits på ett uthålligt sätt och att vi byggt upp ett stort virkesförråd. Lagstiftningen har stått väl i samklang med vad som allmänt, nationellt och internationellt, har uppfattas som god skogsvård. Vår skogsvårdsorganisation (SVO) har också haft ett unikt högt förtroende hos skogsägarna.

Förutom skogsbrukets här ovan redovisade positiva miljöpåverkan har kunskaper om dess negativa påverkan på hotade växters och djurs livsmiljöer ökat. En anpassning av skogsbruket är därför nödvändig för att slå vakt om den biologiska mångfalden.

Detta anser vi måste vara utgångspunkten när vi skall förändra skogspolitiken för att den även i framtiden skall kunna utgöra ett föredöme. Vi kan dock tyvärr konstatera att kommittén på flera områden vill få förändringar som inte är skäligt motiverade. Det finns inget i de

utvärderingar kommittén gjort som motiverar en omfattande avreglering av skogsbruket. Det nya i skogspolitiken är att visa hur man så långt som möjligt kan förena ett aktivt skogsbruk med inriktning på hög och värdefull virkesproduktion med bevarande av biologisk mångfald.

2. Skogsnäringens framtid

Till skillnad från direktiven och tidigare skogspolitiska utredningar har kommittén en pessimistisk bild av näringens framtid. Kommittén har tagit fasta på dagens dåliga konjunkturläge i sin framtidsbedömning och skapat en bild av ett fortsatt stort virkesöverskott.

Vi delar inte denna pessimistiska syn utan anser att framtidsbedömningen bör grunda sig på ett antal faktorer som talar för svensk skogsnäring. Produktionen baseras på en förnybar råvara. En uthållig tillväxt som kan försörja en växande världsbefolkning måste ha en produktion som baserar sig på förnybara råvaror och ökad återanvändning. I det perspektivet talar det mesta för att träbaserade produkter fortlöpande skall ersätta produkter baserade på fossilt material eller produkter som i huvudsak tillverkats med utnyttjande av fossil energianvändning.

Sammanbrottet för planekonomierna i Östeuropa lägger på sikt grunden för en bättre tillväxt i världsekonomin och en konsumtionsökning av träbaserade produkter. Efterfrågetillväxten i världen, med hänsyn tagen till skogtillgångarna, minskar utbudet på den europeiska marknaden som är svensk skogsindustris huvudmarknad. Alla enligt vår mening insiktsfulla bedömare är eniga om att vi också redan i slutet av 1990-talet har virkesbrist i Europa. Sammantaget talar alla dessa faktorer för svensk skogsindustri.

Det är anmärkningsvärt att kommittén väljer bort en del i en sammantagen bild av virkestillgångarna i världen utan att ha någon alternativ, kvalitativ källa att stödja sig på. En virkesbrist i Europa motsäger den bild av lågt efterfrågetryck på de svenska skogarna som kommittén har. Vår uppfattning är att de objektiva förutsättningarna är goda för en expansion av svensk skogsindustri. Om detta skall kunna realiseras är en fråga om dels företagens egen utveckling och konkurrenskraft, dels en industri- och skogspolitik som understöjder en sådan utveckling.

Vi delar kommitténs analys av skogsnäringens betydelse för den regionala balansen. Skogen kommer även fortsättningsvis att spela en väsentlig roll för sysselsättning och försörjning i skogslänen, främst i deras glesbygder. Utan ett kontinuerligt skogsbruk kommer vissa regioner att få än större svårigheter att upprätthålla ett näringsliv som ger sysselsättning och underlag för service. Trots ambitioner i målsättningsparagrafen att förena hög och värdefull virkespoduktion med god natur- och miljöhänsyn, har detta inte fått några återverkningar på kommitténs förslag. I strid med sin egen analys av skogsnäringens betydelse för den regionala balansen föreslår kommittén slopande av de paragrafer i skogsvårdslagen (SVL) som haft regionalpolitisk betydelse. Även de ekonomiska bidragen som riktats till skogsbruket i Norrlands inland föreslås avskaffas. Skogsindustrin har förändrat eller står i begrepp att förändra prissättningen till

nackdel för Norrlands inland, men detta har inte mötts med några förslag från kommitténs sida.

"Låt hela Sverige leva" är endast möjligt med en livskraftig skogsnäring. Utan skogsbruk och sågverk blir Norrlands inland avfolkat. Turism kan aldrig bli något annat än ett komplement för kommunerna i inlandet. Kommittén har inga förslag som ger uttryck för en förståelse för denna skogsbrukets regionalpolitiska betydelse. Vi återkommer längre fram med förslag om regionalpolitiken.

Det finns ingen insikt om den positiva koppling som finns mellan skogsnäringen och andra branscher, bland annat s.k. "high-tech"-industri. Skogsnäringen har varit basen för utvecklingen av framför allt avancerade styrsystem för processövervakning, effektiv miljörening och energianvändning samt utvecklandet av effektiva transportsystem. Betydelsen för samhällsekonomin går utanför den egna branschen och motiverar ökad satsning på forskning och utveckling för svensk skogsindsutri. Inte minst är det viktigt med forskning som vidareförädlar produkterna än mer för att kompensera våra höga råvarupriser. Det är också angeläget att hitta nya användningsområden för att bättre ta tillvara den förnybara resurs skogen utgör. Det är av stor vikt att reurser avsätts för att förverkliga de förslag Lennart Schotte lade fram i utredningen "Kunskap för konkurrenskraft" (Ds 1991:62).

Vi är starkt kritiska till att kommittén bara summariskt behandlat den viktiga frågan om den växande virkestillgångens framtida användning. Såväl samhället som näringen har ett ansvar för att vår naturresurs nyttjas.

3. Utvärdering av skogspolitikens mål och medel

Direktiven för den skogspolitiska kommitténs arbete ger uttryck för en hög ambitionsnivå för framtidens skog och skogsbruk. Naturresursen skog i vid bemärkelse förväntas i ökad utsträckning bidra till att uppfylla en rad viktiga samhällsmål. Enligt vår uppfattning är kommitténs förslag i huvudsak väl avvägda när det gäller målen. Däremot stämmer inte de föreslagna medlen med ambitionsnivån för målen, eller med de utvärderingar kommittén gjort.

Kommittén har haft i uppgift att utvärdera de skogspolitiska mål och medel som tillämpats efter 1979 års skogspolitiska beslut. Utvärderingen visar att 1980-talets skogspolitik har varit framgångsrik. Vi delar kommitténs slutsatser vad gäller utvärderingen av målen men har invändningar när det gäller utvärderingen av medlen. Det finns också medel och viktiga skogspolitiska insatser som inte berörs i utvärderingen.

Skogsvårdslagen

Kommitténs påståenden att skogsvårdslagen kan ha påverkat viktiga naturvärden negativt och att den även kan ha utgjort hinder för kvalitetsproduktion finns det inga hållbara belägg för. Lagen innehåller inga regler som hindrar kvalitetsproduktion. Det finns inte heller några regler i lagen som ställer krav på ett schablonartat skogsbruk eller som hindrar

den enskilde skogsägaren att värna viktiga naturvärden. Hur kommittén har kommit fram till sina slutsatser i dessa frågor framgår inte av betänkandet. I utvärderingen hade det varit logiskt att undersöka om inte kritiken mot bristande måluppfyllelse när det gäller kvalitetsproduktion kan bero på att lagen saknar regler i detta avseende.

Det är anmärkningsvärt att betydelsen av sent tillkomna regler som de om minimiavverkning och skogbruksplaner inte har urvärderats. Särskilt med tanke på att det senare läggs förslag att utmönstra dessa regler ur lagstiftningen.

Rådgivning och information

Utvärderingen av rådgivning och information är alltför knapphändig för att ge en riktig bild av rådgivningens betydelse som skogspolitiskt medel. Inget sägs om rådgivningens betydelse för att förmedla kunskap om skogsskötselmetoder, naturvård och arbetsmiljö eller om rådgivningens betydelse för att föra ut forskningsresultat. Inte heller har man berört förlagsverksamhetens betydelse för att föra ut kunskap.

Översiktlig skogsinventering

Kommittén konstaterar att den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI) har varit ett viktigt medel för att uppnå de skogspolitiska målen men anser ändå att det är tveksamt om nyttan av inventeringen har motsvarat kostnaden. Det framgår inte på vilka grunder denna slutsats är baserad.

Enligt vår uppfattning borde kommittén ha gjort en mer ingående samhällsekonomisk bedömning av den översiktliga skogsinventeringen, dvs. bedömt värdet av samhällsnyttan och ställt det mot nedlagda kostnader. Genomförda utvärderingarn visar att aktiviteten i skogsvård och avverkning har ökat högst väsentligt som en effekt av ÖSI. Under senare hälften av 1980-talet har avverkningarna inom ÖSI-områdena legat ca 40 % högre än genomsnittet för privatskogarna. Den utökade satsning som gjordes på ÖSI med anledning av virkesförsörjningsproblem i mitten på 1980-talet har givit god utdelning. Kombinationseffekterna av insatta medel har betytt flera miljarder i förbättrad handelbalans och flera tusen årsarbeten.

Vidare har ÖSI-satsningen främjat en förbättrad naturvårdhänsyn, dels genom att en viss del av anslaget har använts till naturvårdsinriktade skogsbruksplaner, dels genom att inventeringsmaterialet har använts som underlag vid bedömning av avverkningsanmälningar och andra mer direkta naturvårdsinsatser. ÖSI har gjort det praktiskt möjligt att framställa skogsbruksplaner i en omfattning som det inte finns någon motsvarighet till tidigare. ÖSI-materialet har också använts som underlag för samhällsplanering, bl.a. för kommunernas översiktsplaner. Inventeringsmaterialet har också förenklat och förbättrat fastighetstaxeringen.

Vid en samhällsekonomisk bedömning av 1980-talets ÖSI-verksamhet får man inte heller glömma bort att materialet har stor användbarhet i olika sammanhang även under fortsättningen av 1990-talet och med viss

ajourhållning och eventuell komplettering eller revidering också en bra bit in på 2000-talet. Exempelvis är det inte möjligt att genomföra en omfattande skogsmarkskalkning utan tillgång till utförlig och heltäckande information om den skog som skall kalkas. Samma gäller informationen om tillgången på energiråvara. Vägnätsplanering och planeringsunderlag för stödinsatser, särskilt av den typ som inlandssatsningen representerar, är andra exempel.

Vi är för vår del övertygade om att man efter en systematisk bedömning på det sätt som här kortfattat har beskrivits kommer fram till slutsatsen att värdet av den information som har erhållits genom ÖSI utan tvekan har motsvarat den kostnad som har lagts ned på inventeringen.

4. Framtida skogspolitiska mål

Skogsnäringens betydelse för att uppfylla de övergripande samhällsmålen är mycket stor och allt större krav har ställts på skogsnäringens bidrag till uppfyllandet av dessa mål. Ökade krav har lett till att ambitionsnivån höjts vid varje översyn av skogspolitiken. Vid varje tidigare omprövning har det förelegat bred politisk enighet.

Målen som formulerats i detta betänkande är grundade på en helhetssyn på skogen som förnybar naturresurs, som i högre grad än hittills bör prägla nyttjandet av skogen. Målen innebär ytterligare en ambitionshöjning, i synnerhet gäller det målen för miljön.

Precisering av målen för markens nyttjande

Vad gäller målen i avsnittet om markens nyttjande anser vi att de bör utökas med preciseringar av mål för tätortsnära skogar, skärgårdsskogar och sumpskogar. För tätortsnära skogar och skärgårdsskogar finns redan underlag för preciseringar. När det gäller sumpskogar, bör Skogsstyrelsen ges uppdrag att utarbeta anvisningar för naturvårdsanpassad skötsel av sumpskogarna.

Vad gäller målen för markens nyttjande så är vi överens med kommittén om behovet av ytterligare avsättningar för att klara den biologiska mångfalden, men kan inte stödja förslaget att efter trettio år skall 5 % av landets skogsmark, i form av större områden, vara undantagna från skogsbruk. Enligt vår uppfattning finns det inte underlag för att göra denna precisering i nuläget. I avsnitt 7.1.4 konstaterar kommittén att "Omfattningen av den fredade arealen i landet blir beroende av vilket skydd man vill uppnå och det skydd som kan uppnås genom ett ansvarsfullt bruk av arealer utanför fredade områden." Vi vill ta fasta på detta uttalande och avvakta dels hur biotopskyddet kommer att utformas, tillämpas och efterlevas, dels hur hänsynen i övrigt till miljön kommer att fungera. Vi vill också avvakta och se i vilken utsträckning det är möjligt att avsätta statligt ägd mark och i vilken utsträckning som frivilliga avsättningar kommer att göras. Det finns också ett inventeringsbehov för att få ett fullständigt underlag.

Efter fem år kan det vara lämpligt att göra en avstämning som då bör ges ett betydligt bättre underlag för att ta slutlig ställning till hur stor andel av skogsmarksarealen som bör undantas från skogsbruk.

Beträffande de skogliga impedimenten vill vi understryka kommitténs bedömning att den naturliga karaktären på dessa marker bör behållas. Vi anser därför att skyddet för dessa marker behöver förstärkas och att det inte räcker med den allmänna rekommendationen som anges som ett inriktningsmål. Vi återkommer till denna fråga i avsnittet om skogspolitiska medel.

Precisering av målen för skogsproduktionen

När det gäller målen för skogsproduktionen och dess nyttjande har vi invändningar på två områden. Beträffande beståndsanläggning anser vi att kommittémajoritetens förslag om längre föryngringstider och ökad användning av naturlig föryngring rimmar dåligt med kommitténs uttolkning av det övergripande produktionsmålet att skogsmarkens virkesproducerande förmåga bör nyttjas väl på alla skogsmark där inte naturvårdshänsyn lägger hinder i vägen. Enligt vår uppfattning finns det inte heller saklig grund för förslagen. Någon koppling mellan längre föryngringstider, ökad användning av naturlig föryngring och produktion av högkvalitativt virke finns inte. Kommittén har inte heller underbyggt sina förslag genom att hänvisa till forskningsresultat och beprövad erfarenhet. Vi vill för vår del hänvisa till att de återväxttaxeringar som har genomförts visar att självföryngringar ofta leder till glesa bestånd. Den bristande måluppfyllelsen hittills när det gäller kvalitetsproduktion beror främst på att det finns alltför svaga företagsekonomiska incitament för den enskilde skogsägaren att vidta kvalitetsdanande åtgärder. Med det korta tidsperspektiv som präglar marknadens styrning måste därför en politisk prioritering av kvalitetsproduktion kombineras med skogspolitiska medel in någon form.

5. Framtida skogspolitiska medel

Svensk skogspolitik har varit framgångsrik tack vare lämpligt utformade medel som fortlöpande har anpassats och utvecklats med hänsyn till ändrade förutsättningar och ny kunskap. Ett samlat, stort statligt skogsinnehav har haft en skogspolitisk roll när det gäller natur- och skogsvård, friluftslivet och stor betydelse i regionalpolitiken. Skogsvårdsorganisationen har med sitt förtroende hos skogsägarna och sin lokala förankring kunnat omsätta en ambitiös och framsynt skogspolitik.

Enligt vår bestämda uppfattning finns det skäl att behålla den nuvarande bredden i skogsvårdsorganisationen. Försäljning av tjänster i uppdragsverksamheten fungerar som ett skogspolitiskt medel, samtidigt som den bidrar till att bibehålla organisationens kompetens, lokala förankring och nära kontakt med skogsägarna. Vi anser också att det finns starka skogspolitiska skäl för ett fortsatt statligt engagemeng i frö- och plantverksamheten.

Utbildningen av de verksamma inom skogsbruket intar en central plats i den framtida skogspolitiken. Skall de skogligt verksamma klara att identifiera skyddsvärda biotoper och ta naturvårdshänsyn i det dagliga arbetet måste de ha utbildning för det. Det är därför med stor oro vi ser på den "avveckling" av skogsarbetarkåren som sker och att de ersätts med ofta skogligt okunniga entreprenörer. Vi stöder därför förslaget om "certifikat" för de yrkesverksamma i skogsbruket som ett bevis för att de har erforderliga kunskaper.

Skogsbruk är en verksamhet med ett hundraårigt perspektiv. Det betyder att skogen byter ägare 3-4 gånger mellan sådd och skörd, oavsett om ägarbytet sker inom eller utom familjen. Perspektivet stället mycket stora krav på solidaritet mellan generationer, att den första generationen frivilligt avstår konsumtionsutrymme för att tredje eller fjärde generationen skall få det bättre. All erfarenhet visar att omfördelningar mellan generationer i detta perspektiv måste ha ett grundläggande lagstöd. Marknadskrafterna klarar inte att hantera problem med så långa tidsperspektiv. Det finns därför inga skäl att tro att en avreglering av skogsbruket skulle göra marknaden effektivare.

Ett annat skäl för lagstiftning kan vara att det finns en motsättning mellan det samhällsekonomiskt och det privatekonomiskt optimala beteendet. Det kan gälla externa effekter som naturvärden men även andra samhällsekonomiska aspekter.

Vi anser att det finns uppenbara brister i utredningsmajoritetens förslag till skogspolitiska medel. Trots en ambitionsnivåhöjning, framför allt när det gäller naturvårdsmålen, som inte rimligen kan tillodoses genom marknadens styrning, föreslås inte de medel som behövs för att åstadkomma en god måluppfyllelse. Sammantaget innebär kommitténs förslag till medel istället en försvagad skogspolitik. Vi anser inte detta acceptabelt med hänsyn till skogens roll för att uppfylla några av de mest centrala samhällsmålen. Marknadens styrning och den politiska styrningen avgör tillsammans skogsnäringens utveckling. I ett land som Sverige där skogsekosystemet täcker ca 60 % av landytan och där skogen har så stor betydelse för centrala samhällsmål måste det vara fel att minska det demokratiska inflytandet över skogens användning.

Vi är på många punkter kritiska till kommitténs förslag till medel och anser att de behöver kompletteras och förstärkas. Den allvarligaste kritiken gäller förslaget till ändringar i skogsvårdslagen, den statligt finansierade rådgivningens omfattning, kommitténs förslag vad gäller inventering och planering samt avsaknaden av åtgärder för den regionala balansen.

Lagstiftning

Skogsvårdslagen har ända sedan 1903 varit skogspolitikens viktigaste styrmedel. Vi anser att det bör vara så även i fortsättningen och vill särskilt betona lagens normbildande funktion. Kommitténs utvärdering visar att lagen till övervägande del har fungerat väl under 1980-talet och bidragit till den skogspolitiska måluppfyllelsen. En översyn där man beaktar erfarenheterna av lagens tillämpning, nya forskningsrön samt

ändrade krav och behov är givetvis ändå befogad. Enligt direktiven är det angeläget att eftersträva förenklingar. Vi instämmer i detta men konstaterar samtidigt att skogsvårdslagens utformning som ramlag innebär att den inte är särskilt detaljerad. Förenklingarna måste därför i stor utsträckning åstadkommas i förordning, föreskrifter och tillämpningsrutiner.

Det är anmärkningsvärt att utredningen, när man lagt sina förslag, inte beaktat det faktum att flera undersökningar har visat att lagen har en hög acceptans hos skogsägarna.

Utvärderingen av lagen och skogsägarnas inställning till lagen gör att vi bedömer behovet av ändringar som förhållandevis begränsat. Vi anser också att lagen med sin centrala funktion att ange de grundläggande kraven som samhället ställer på skogsbruket bör avspegla en balans mellan de jämställda målen för produktion och miljö som kommittén har föreslagit. Kommitténs förslag till de av oss nedan kommenterade ändringarna i lagen rubbar denna balans. Vi anser också att slopandet av en rad bestämmelser som gäller skogsvård ger den felaktiga signalen att normen om god skogsvård inte är lika viktig som tidigare.

Det som nu har sagts innebär inte att möjligheterna att förenkla lagen inte skall tas tillvara. Vi kan för vår del ansluta oss till förslaget att slopa reglerna i nuvarande 9 § om röjning och gallring. Detta dock under förutsättning att det som sägs i 6 § (tidigare 7 §) om föreskrifter för vård av plantskog utvecklas till att omfatta en första röjning som syftar till att säkerställa anläggningen av bestånd. Vi vill dessutom föreslå att den nuvarande 35 § slopas. Det som regleras i denna paragraf kan enligt vår bedömning klaras utan reglering i lag.

Kommitténs förslag att slopa 12 § och 13 § vill vi däremot bestämt avvisa. Att slopa skyddet mot olämpliga avverkningar, som i värsta fall resulterar i söndertrasade bestånd och mot för tidig avverkning av ung och växande skog rimmar dåligt med det övergripande målet att skogsmarken skall nyttjas effektivt så att den uthålligt ger en god avkastning. God överensstämmelse mellan mål och medel är ett tillräckligt skäl att inte slopa paragraferna. Däremot kan reglerna förenklas i såväl lagtext som förordning och föreskrifter. Det bör också vara möjligt att sammanföra reglerna till en paragraf. Av lagtexten bör framgå att avverkning som vare sig främjar skogens utveckling eller är inriktad på anläggning av ny skog inte får företas. Vidare bör det finnas enkla regler mot alltför tidig avverkning av yngre skog. Dessa regler bör dock utformas så att de ger skogsägarna större handlingfrihet än enligt nu gällande lagstifnting.

När det gäller bestämmelserna om högsta slutavverkningsareal (§ 14 nu gällande lag) har inte utvärderingen visat på några nackdelar. Vi anser därför att det är enklast, inte minst för tillämpningen, att behålla nu gällande bestämmelser istället för att behålla bestämmelserna för storskogsbruket som kommittén föreslår.

Kommitténs uttalande att virkesförsörjningen i första hand bör överlåtas till virkesmarknadens parter vill vi instämma i. Detta uttalande har gjorts även i anslutning till skogspolitiska beslut under 1980-talet. Ändå har det visat sig att virkesförsörjningen vid vissa tillfällen inte har fungerat tillfredsställande. Formuleringen med "i första hand" antyder också att

politiska åtgärder inte kan uteslutas. Vi anser det viktigt att ange spelreglerna redan från början. Därför bör en regel utformas som är möjligt att använda vid akut virkesbrist. Alternativet är att behålla nu gällande regler, (i bägge fallen bör dock förändringar i skattelagstiftningen göras så att virkesmarknaden fungerar bättre. Se vidare avsnitt 6.).

Vad gäller förslaget till ny 13 § (tidigare 17 §) anser vi att det bör tillföras anmälningsskyldighet även för uttag av fingrenar och barr vid slutavverkning (helträdsutnyttjande). Även när det gäller kvävegödsling bör anmälningsplikt övervägas i varje fall för mellersta och södra Sverige.

Beträffande förslaget i 13 § p. 3 om anmälningsplikt för hyggesplöjning anser vi att det bör ändras till krav på tillstånd.

Förslaget i 13 § p. 4 om skyldighet att underrätta om de naturvårdshänsyn som skall tas vid avverkning anser vi som mycket positivt. Det är viktigt att skyldigheten omfattar alla avverkningar med anmälningsplikt, dvs. alla hyggen större än 0,5 ha.

Vår inställning är också att det bör finnas ett lagfäst stöd för skogsmyndigheten att vid behov kräva miljökonsekvensbeskrivningar. Vi har dock inte tillräckligt underlag för att närmare precisera ett konkret förslag om hur det skulle inordnas i skogsvårdslagen.

Förslagen till ändringar av hänsynsreglerna i 29 § (tidigare 21 §) kan vi ansluta oss till men vi anser att det behövs sanktionsbetämmelser till paragrafen och att det behövs kompletterande regler för hänsyn vid byggandet av skogsvägar och för avverkning på impediment. I det förstnämnda fallet bör tillstånd inte ges om inte vägen kan inpassas i en vägnätsplan. Villkor bör också kunna ställas vad gäller vägens utformning och sträckning med hänsyn till miljön. När det gäller avverkning på impediment bör tillståndsprövning införas för att ge möjlighet att värna den naturliga karaktären och hos impedimenten. Tillståndsplikten kan eventuellt kompletteras med rätt till fri utsyning.

Ovan angivna kompletteringar av lagstiftningen är en konsekvens av de målpreciseringar som kommittén har föreslagit i kapitel 8.

Förslaget att slopa kravet på skogsbruksplan och ersätta den med ett krav på redovisning av skogens tillstånd kan vi inte ansluta oss till. Enligt kommittén har skogsbruksplanerna varit värdfulla instrument för att behålla nu gällande ordning. De av kommittén anförda skälen att planerna är ett skogsägaransvar och att inte plan krävs för annan näringsverksamhet är inte tillräckliga. Skogsägaransvaret blir ju inte mindre för att det är lagfäst och näringsverksamheter är svåra att jämföra. Vi känner exempelvis inte någon annan näringsverksamhet som täcker uppemot 60 % av landytan med alla konsekvenser som detta innebär. Det system för planering och inventering som kommittén förordar i avsnitt 13 är ytterligare ett skäl för att i huvudsak behålla nuvarande ordning. Den modell för inventeringar som där föreslås och som vi lämnar synpunkter på i ett senare avsnitt är praktiskt svårhanterlig och därmed orationell. Den bedöms dessutom leda till en produkt som har stora begränsningar när det gäller användningen.

Rådgivning och information

Kommittén har uppfattningen att man i första hand skall välja skogspolitiska medel som ökar kunskaperna hos markägare och brukare av skogsmarken. Rådgivning och utbildning skall i viss utsträckning ersätta lagstiftning som medel för att nå skogspolitikens mål.

Kommitténs förslag till skogspolitik innebär samtidigt att alternativa skötselmetoder förordas och att kraven på hänsyn till miljön ökar. I viss utsträckning handlar det om att skogsägarna i enlighet med sektorsansvaret skall göra anpassningar för att miljömålen skall nås. Samtidigt förväntar sig kommittén att skogsägarna spontant skall efterfråga och bekosta rådgivning som möjliggör detta. Ett sådant antagande andas väl mycket optimism.

För att få genomslag för delvis nya skogspolitska ambitioner behöver den av staten bekostade rådgivningen snarare förstärkas än minskas. Detta gäller i särskilt hög grad inledningsvis efter ett skogspolitiskt beslut. Kommitténs strävan efter att få till stånd mindre schablonartade metoder samt förslag om att slopa flera administrativa styrmedel borde logiskt sett ha resulterat i förslag om en ökad rådgivning och att denna i första hand borde vara objektinriktad.

Grundläggande för bedömningen av behovet av rådgivningsinsatser är att det finns ca 250.000 företag med skog och ännu fler skogsägare. För att få ett snabbt och bra genomslag för en ändrad skogspolitik bör huvuddelen av dessa skogsägare snarast möjligt nås med information och rådgivning. Inte minst för att nå de högst ställda målen för miljön krävs det betydande insatser av rådgivning och kunskapsuppbyggnad. Dessa insatser måste i huvudsak genomföras på skogsvårdsstyrelsernas initiativ och bekostas med statliga medel.

Inventering och planering

Diskussionen om det framtida behovet av data om naturresursen skog fyller inte det mest elementära krav på en behovsanalys. Kommittén presenterar ett förslag till ny inventeringsmodell med ansvarsfördelning för att ta fram objektsanknutna respektive icke objektsanknutna uppgifter om skogen utan denna nödvändiga analys. Detta utan att först ha diskuterat den översiktliga skogsinventeringens (ÖSIs) brister och eventuella förtjänster och utan att pröva om det finns skäl att fortsätta att inventera enligt en liknande modell eller fullfölja den första inventeringsomgången. Därefter görs konstaterandet att ÖSI kan avskaffas.

Förslaget innebär att varje skogsägare skall vara skyldig att ta fram de viktigaste objektsanknutna uppgiftena som idag ingår i ÖSI och redovisa dem till "myndigheterna". En modell för inventering som hittills har samfinansierats av skogsägarna via skogsvårdsavgiften byts ut mot en ny modell för inventering där varje markägare individuellt svarar för och bekostar sin del av inventeringen. Den stora skillnaden mellan de båda modellerna är att den som nu har föreslagits kommer att bli mycket orationell och kostnadskrävande under förutsättning att inte någon samordnar inventeringen, vilket i så fall skulle innebära att inventeringen kommer att fungera ungefär som tidigare. Dock med den skillnaden att det

sannolikt uppstår betydande samordningsproblem. En annan skillnad är att skogsägarna betalar direkt för tjänsten i stället för via skogsvårdsavgiften.

Utan en samordning av den föreslagna modellen för inventering blir det stora praktiska problem att genomföra förslaget.

Enligt vår uppfattning borde förslaget och dess konsekvenser ha presenterats på ett tydligare sätt. Efter en sådan presentation skulle det förvåna om inte en stor andel av skogsägarna skulle föredra en gemensam finansiering av inventeringen på ungefär samma sätt som tidigare.

Vi anser att innehållet i avsnittet om inventering och planering är så bristfälligt och ofullständigt att det inte kan utgöra underlag för ett politiskt beslut. Inventerings- och planeringfrågorna är så grundläggande och viktiga för att genomföra en skogs- och miljöpolitik med höga ambitioner att de måste utredas noggrant. Uppgifter om skogen behövs även för andra ändamål. Ett ställningstagande till inventeringsfrågan måste därför grundas på en bred analys av olika användares behov. Det är också angeläget att bedöma hur det genom ÖSI hittills insamlade materialet för ca 9 milj. ha kan tas tillvara i det fortsatta arbetet. Finns det möjligheter att i ett omdrev revidera och komplettera på ett resurssnålt sätt och därigenom fortsätta och dra nytta av nedlagda kostnader? Vidare är det viktigt att pröva skälen för och emot när det gäller att göra inventeringen heltäckande med nuvarande inventeringsmodell.

Enligt vår uppfattning finns det, förutom behovet av data för all skogsmark, även en rättviseaspekt när det gäller att göra färdigt första omgången. Skogsägare i områden där ÖSI ännu inte har gjorts har hittills endast fått vara med och betala för inventeringen men inte fått ut någonting för egen del.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns starka skäl att göra färdigt den första omgången ÖSI. Vidare anser vi att frågan om fortsatta nödvändiga inventeringsinsatser måste utredas ytterligare.

När det gäller sumpskogs- och nyckelbiotopsinventeringen anser vi att det finns skäl att överväga att fördubbla medelstilldelningen och därigenom förkorta genomförandetiden till hälften. Detta skulle innebära att vi betydligt snabbare skulle få ett underlag för hur stora reservatsavsättningar som måste göras. Det skulle också innebära att vi tar tillvara den stora kompetens som finns inom skogsmyndigheten.

Ekonomiska bidrag

Skall skogsbruket medverka till uppfyllandet av målsättningen om regional balans måste det bedrivas ett skogsbruk över hela landet. SVL har enligt kommitténs analys medverkat till att så har skett genom att förorda ett aktivt skogsbruk på hela skogsmarken. Trots kommitténs analys om skogspolitikens roll för den regionala balansen föreslår man borttagande av de paragrafer i SVL som anses ha haft betydelse utan att föreslå något alternativt medel.

Förutom detta föreslår kommittén borttagande av samtliga ekonomiska bidrag som funnits för att kompensera nackdelar som finns i form av långa avstånd, låg befolkningstäthet, gles infrastruktur och kallt klimat.

Ekonomiska stöd som blir än viktigare när prissättningssystemet för virket förändras till nackdel för långa transportavstånd.

Transportekonomin är avgörande för skogsbrukets lönsamhet. Det är en samhällsangelägenhet att skogsbrukets transporter sker så rationellt som möjligt samtidigt som miljöpåverkan av olika slag minimeras. I norra Sverige finns ett stort nybyggnadsbehov samtidigt som tillgängliga medel är otillräckliga för att uppnå önskvärd utveckling.

Kommittén anser således att skogsnäringen skall bidra till att förverkliga målet om regional balans men saknar helt förslag om hur detta skall gå till. Vi föreslår en fördubbling av bidraget till skogliga åtgärder inom det skogliga stödområdet, samt som framgått ovan ett bibehållande av regler i SVL som befrämjat ett aktivt skogsbruk på hela skogsmarken. Dessutom föreslår vi att bidraget till byggande av skogsbilvägar ligger kvar på 1990/1991 års nivå i fast penningvärde.

6. Industrins virkesförsörjning

Vi instämmer i att virkesförsörjningen måste lämnas till marknadskrafterna att hantera som ett samspel mellan utbud och efterfrågan. Skogspolitiken måste däremot medverka till att denna marknad fungerar effektivt, dvs. få bort olika former av inlåsningar som finns på utbudssidan.

Skogsindustrin verkar på den internationella marknadens villkor men möter när det gäller sin råvaruförsörjning allt fler skogsägare som inte är ekonomiskt beroende av sin skog. I kombination med olika regler som skapar inlåsningar på utbudssidan utgör det en osäkerhet för industrins virkesförsörjning, i synnerhet i lågkonjunkturer när virkespriset faller.

Enligt direktiven ska inte kommittén beröra skattefrågorna, men dessa har direkt betydelse för virkesmarknadens sätt att fungera. Förekomsten av skattekilar skapar inlåsningseffekter på utbudssidan, både i handeln med skogsfastigheter och när det gäller avverkningsnivån. Skillnader i förmögenhetsskatt mellan skogsfastigheter och annan egendom måste tas bort, liksom att vi får en neutral arvs- och gåvobeskattning.

Skatterabatten på skogstillväxten är också en skattekil som skulle motverkas av den av oss nedan föreslagna skogsbruksavgiften.

7. Finansiering

Kommitténs förslag till ny finansiering innebär i praktiken att förslaget är ofinansierat. Vi är därför starkt kritiska till den borgerliga kommittémajoritetens förslag till finansiering.

Vi anser i likhet med utredningens majoritet att kostnader för de närmaste årens skogspolitik kan beräknas uppgå till ca 1 miljard kronor årligen. En starkare betoning bör ske av natur- och miljövårdsinsatserna samt möjligheterna att ta tillvara branschens tillväxtpotential genom ökade forsknings- och utvecklingsinsatser.

Finansieringen bör även i framtiden huvudsakligen ske via statsbudgeten. I det statfinansiella läge som Sverige befinner sig i, med ett budget-

underskott på över 100 miljarder kronor, är det dock rimligt att näringen solidariskt får vara med och ta ett ökat praktiskt och ekonomiskt ansvar.

Den finansiering som redovisas av utredningens majoritet är enligt vår mening i flera avseenden helt orealistiska. I flera fall innebär förslagen att pengar som redan utnyttjas för andra ändamål skall användas en gång till. Intäkter från försäljningen av skogsmark från Domän AB utnyttjas redan för att klara de ökade avkastningskraven. Att ytterligare öka dessa utförsäljningar med 160 miljoner kronor per år är orealistiskt och skulle snabbt undergräva möjligheterna att långsiktigt upprätthålla det avkastningskrav som för närvarande finns på Domän AB. Därmed riskerar statens intäkter att minska i stället för att öka.

Att utnyttja intäkter från koldioxidavgiften och från bilskattemedel för skogsmarkskalkning respektive planering av skogsbilvägar skulle också innebära att samma pengar används två gånger, eller att utgifter på annat håll i statsbudgeten måste skäras bort eller få en annan finansiering.

Vi anser vidare att skogsägarna själva skall svara för hälften av kostnaderna för skogsmarkskalkningen. Principiellt har vi inget att invända mot att statens bidrag finansieras med miljöavgifter på trafiken och jordbruket.

Sammantaget innebär kommitténs förslag att det fattas minst 185 miljoner kronor i den borgerliga majoritetens finansiering av skogspolitiken.

Majoriteten slopar vidare allt skogligt stöd till Norrland. För vår del anser vi att det är nödvändigt att ta ett regionalpolitiskt ansvar för Norrlands dels genom ett utökat skogligt stöd, totalt ca 100 miljoner kronor, dels det ovan föreslagna stödet till skogsbilvägar. Detta kan ske antingen inom ramen för regionalpolitiken eller inom totalramen för stödet till skogs- och jordbruket.

Det är angeläget att i första hand fullfölja den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI). Kostnaden för detta kan beräknas till ca 100 miljoner kronor och kan finansieras genom de skogsvårdsavgiftsmedel som inflyter även under budgetåret 1993/94.

Det är också angeläget att finansiera de insatser som behövs för att säkra den fortsatta tillgången av information om landets skogsresurser.

Beslutet att slopa skogsvårdsavgiften har noterats i betänkandet och i vissa påpekanden i propositionen (prop. 1991/92:60) som föregick beslutet återges bl.a. att avgiften har haft starkt negativa effekter för ett långsiktigt och rationellt skogsbruk.

Kommittén har mot den bakgrunden förklarat att det inte är meningsfullt att diskutera skogsvårdsavgiftens skogspolitiska betydelse men konstaterar ändå att den självfallet har haft inflytande på måluppfyllelsen.

Enligt vår uppfattning har skogsvårdsavgiften haft stor betydelse för 1980-talets framgångsrika skogspolitik. Avgiften har använts för att finansiera viktiga insatser som t.ex. forskning och utveckling, inventeringar som har förbättrat kunskaperna om den svenska skogen, insatser i skogsvården, byggandet av från transportekonomiska och miljömässiga utgångspunkter rationella skogsvägar, särskilda insatser för att öka avverkningarna i samband med virkesförsörjningskriser samt särskilt under

de senaste åren inventeringar, utbildningssatsningar (Rikare Skog) och bidrag inriktade på naturvårdshänsyn. Andra viktiga användningsområden har varit finansiering av fröplantageprogrammet och trygghetspaketet för skogsbrukare. Huvuddelen av dessa insatser hade inte kommit till stånd utan skogsbrukets gemensamma finansiering via skogsvårdsavgiften. Flertalet av dessa åtgärder är till stor nytta för alla skogsägare och de har också bidragit till att skogsbruket tar sitt sektorsansvar för en rik och varierad skogsmiljö. Samtidigt kan inte avgiftsbelastningen ha inneburit några större problem för skogsbruket. Skogsbruket har haft god lönsamhet under 1980-talet och bl.a. den snabbt växande behållningen på skogskontostocken är ett tecken på det privata skogsbrukets goda likviditet.

Det är uppseendeväckande om regeringen efter en seriös bedömning av effekterna av de åtgärder som är finansierade av skogsvårdsavgiften skulle ha kommit fram till den slutsats som anges i den refererade propositionen. Den ger inte ett rättvist betyg till de beslutsfattare som hade ansvaret för att avgiften höjdes mycket kraftigt i inledningen av 1980-talet.

När det gäller finansieringen av vissa gemensamma insatser för skogsbrukets utveckling (forskning, skogliga inventeringar, informations- och rådgivningskampanjer etc.) och speciella naturvårdsinsatser, föreslår vi att en skogsbruksavgift på ca 2 promille av det taxerade skogsbruksvärdet införs. Med de nya taxeringsvärdena skulle en sådan avgift beräknas kunna inbringa drygt 300 miljoner kronor per år.

Inkomsterna från denna skogsbruksavgift bör inte användas för inköp av skogsmark för reservatavsättningar. Huvuddelen av intäkterna bör föras till en fond för gemensamma insatser för skogsbrukets utveckling där företrädre för branschen bör ha majoritet vid användningen av fondens resurser. Särskilt angeläget är det att fondens resurser kan utnyttjas för forsknings- och utvecklingsinsatser. Härigenom kan vi bland annat stärka näringens framtida tillväxt- och konkurrenskraft.

Cirka en tredjedel av intäkterna från den nya skogsbruksavgiften bör, i likhet med den tidigare skogsvårdsavgiften, fördelas via statskassan till för näringen gemensamma insatser för skogbrukets utveckling.

Reservation av ledamoten Maggi Mikaelsson

Jag vill härmed avge en reservation till det huvudbetänkande som lämnas av 1990 års skogspolitiska kommitte. Jag delar kommittens förslag i stora delar; betänkandet innebär en klar förbättring av nuvarande skogspolitik. En skogspolitik för nästa sekel måste dock innehålla mer än vackra formuleringar och på ett antal punkter anser jag inte att de medel som kommittens majoritet föreslår är tillräckliga för att uppnå de uppsatta målen.

"Skogsmark med därpå växande skog är en nationell tillgång, som skall skyddas, vårdas och skötas så att den varaktigt ger människor, djur och växter en god miljö och en med hänsyn till markens produktionsförmåga och övrig allmänna intressen hög avkastning av virke och andra nyttigheter. Den är tillgänglig för alla enligt allemansrätten."

Ovanstående citat är det krav på portalparagraf för skogslagstiftningen som vänsterpartiet har drivit i mer än tio år. Det känns tillfredsställande att konstatera att våra krav till största delen blivit tillgodosedda i förslaget till ny lagstiftning.

Allmänt

Kommittens förslag har brister när det gäller helhetssyn, långsiktighet och visioner. Hela betänkandet andas en stark tilltro till marknadsmekanismer, avreglering och frivillighet.

På flera ställen i betänkandet framstår avregleringen i sig tillsammans med dagens stora skogstillgångar som tillräckliga medel för att åstadkomma både ett ökat ansvarstagande och en ökad naturvårdshänsyn bland skogsägarna.

Det finns all anledning att betvivla marknadsmekanismernas effektivitet när det gäller en näring som till sin natur är så långsiktigt som just skogen. De skogar som produceras under en ny skogslagstiftning kommer att utnyttjas i slutet av nästa sekel, medan marknadsekonomin - åtminstone under nuvarande kapitalistiska samhällssystem - till sin natur är kortsiktig. Investeringar i miljö- och naturvård som är en förutsättning för ett uthålligt skogsbruk och ger avkastning först på lång sikt ses som fördyrande kostnader. Största möjliga vinst på kortast möjliga tid kan stå som signum för dagens ekonomiska system.

Det finns en klar motsättning mellan marknadens behov av billig råvara och behovet av en långsiktig strategi för skogens nyttjande.

Framtiden

Svensk skog och svensk skogsnäring har alla möjligheter att bli en framtidsbransch. En näring som baseras på uttag av en förnyelsebar råvara, som i sig är miljövänlig, där både produktion och produkter på sikt kan göras helt rena och där återvinningsmöjligheterna är stora passar väl

in i en samhällsstruktur som bygger på ekologiska förutsättningar och minskat resursslöseri.

Det viktigaste målet måste vara att garantera kommande generationer full handlingsfrihet att nyttja skogen på det sätt som de finner meningsfullt. Det gäller att se till att det om hundra år finns minst lika mycket skog som idag, i olika åldrar och av olika trädslag, regionalt jämnt fördelat över landet utan att den genetiska variationen eller den biologiska mångfalden har försvunnit.

Sverige kan bli ett föregångsland när det gäller att bedriva ett miljömässigt uthålligt skogsbruk, en regionalt rättvis näringspolitik och en framtidssatsning på nya användningsområden för trädråvara. Men då krävs andra medel än avreglering, marknadsstyrning och utförsäljning av Domänverket.

Internationellt

Vid en internationell jämförelse är det intressant att konstatera att både stödet till skogsbruket liksom arealen offentligt ägd skogsmark är större i de flesta andra länder än i Sverige. Det är mot den bakgrunden svårt att se några motiv för en privatisering och utförsäljning av statens skogar.

Regionalpolitik

Skogen växer på landet. Det är den stora fördel som skogen har ur regionalpolitisk synpunkt. Skogsbruket i Norrlands inland har hittills varit en garant för sysselsättningen samtidigt som den utgjort basen för övrig samhällsservice.

Kommittens skrivningar när det gäller regionalpolitiken är oklara och man kan ana en omsvängning i uppfattningen att skogsbruk skall bedrivas i hela landet. Å ena sidan anser kommitten att det ska vara möjligt att bedriva ett företagsekonomiskt lönsamt skogsbruk i Norrlands inland samtidigt som man å andra sidan anser att effekten av ett förändrat prissättningssystem blir att sysselsättningen minskar inom områden som ligger långt från den virkesköpande industrin.

Och vad menar man med att skriva "Genom de skilda förutsättningarna som gäller för småskogbruket kommer regionalpolitikens intressen att tillgodoses ändå"? Detta som motiv till att inte kräva ransoneringsbestämmelser för skogsarealer under 1000 hektar.

Enligt kommittens förslag är det endast ädellövskogsbruk, skogsmarkskalkning och samordning av skogsbilvägar som skall få statliga stöd i framtiden. Både bidraget till ädellövskogen och till kalkning är stöd som kommer att utgå till södra Sverige. Stödet till ädellövskogsbruket motiveras med att det inte går att få företagsekonomiskt lönsamt.

När det gäller skogsbruket i inlandet skriver kommitten att även skogsbruket i norra Sverige skall vara självfinansierat. Men nuvarande utveckling med bl.a. planer på avståndsrelaterade virkespriser riskerar avverkningarna att helt upphöra i inlandet och skogsbruket blir således inte heller företagsekonomiskt lönsamt. Om ett aktivt skogsbruk ska bedrivas

i hela Sverige måste samhället vara berett att ekonomiskt kompensera marknadsekonomins negativa effekter. Jag delar därför inte kommittens uppfattning att de statlig stöden till skogsbruket i Norrland skall upphöra.

Det är också uppenbart att om skogsindustrins behov av virke skall lösas inom marknadens ramar kommer ökad efterfrågan snarare att leda till ökad import än högre virkespriser.

Det är ett samhällsintresse att det bedrivs ett aktivt skogsbruk i alla delar av Sverige och jag anser att skogsnäringen i inlandet har ett minst lika stort behov av statliga garantier som ädellövskogen.

Miljö- och naturvårdhänsyn

De stora svenska skogstillgångarna är en möjlighet och en utmaning inför framtiden. Men om det långsiktiga målet om god avkastning skall uppfyllas måste skogsbruket underordna sig naturens villkor. I detta innefattas allt från de konkreta åtgärderna på varje skogsskifte till drastiskt minskade luftföroreningar.

Det är bra att ett miljömål har formulerats, men för att miljömålet ska få genomslag i det praktiska skogsbruket måste målet följas upp med tillräckliga medel. Nu föreslår majoriteten att ett i vid bemärkelse uthålligt skogsbruk i första hand skall uppnås genom ökad kunskap hos skogsägare och andra aktörer, men man anger inte hur detta skall gå till. Istället minskas och begränsas de ekonomiska anslagen liksom skogsvårdsorganisationen. Det framgår också att man anser att skogsägare och andra delvis själva skall bekosta inhämtandet av de nya kunskaperna. På flera ställen framgår det också att förverkligandet av miljömålet är underordnat de ekonomiska villkoren i ett kort perspektiv.

Jag delar kommitténs uppfattning att miljömålet och produktionsmålet skall tillmätas lika stor vikt och att en ökad naturvårdhänsyn skall ske inom allt skogsbruk eftersom de arealer som är skyddade är jämnt fördelade över landet och över olika skogstyper. Det är ett samhällsansvar att så sker, men när det gäller storskogsbruket - där de största misstagen skett - borde det kunna avsätta "sin" andel av skogsmarken utan ersättning enligt principen ju bättre tillämpning av miljömålet desto mindre reservatsareal.

5 %-målet vad gäller avsättningar i reservat är helt avhängigt av hur stor naturvårdshänsyn som kommer att tas i verkligheten. 5 % är ett minimum som jag anser måste uppnås på kortare tid än trettio år.

Det finns flera områden där kommitten utan vidare borde ha gått längre för att uppnå en högre måluppfyllelse. Här är några förslag:

* **Inför miljökonsekvensbeskrivningar** (MKB) innan nya skogsbruksmetoder eller andra radikala åtgärder tillämpas i stor skala.

* **Stoppa ytterligare plantering av Contortatall.** De ca 500 000 hektar som redan finns räcker. När plantering av Contorta infördes var det för att få en tillfredsställande föryngring i kärva lägen, men eftersom planteringarna där drabbats av skador har contortaodling förbjudits i sådana områden. Kunskaperna om de ekologiska konsekvenserna är ännu så länge bristfälliga men bedöms i huvudsak vara negativa.

* **Förbjud hyggesplöjning.** Det är en otidsenlig markberedningsmetod som inte passar i ett naturvårdsinriktat skogsbruk.

* **Behåll kravet på skogbruksplan och komplettera denna med en redovisning av naturvärden på fastigheten.** Det är fel tidpunkt att avskaffa skogsbruksplanen när ett nytt miljömål skall introduceras och förverkligas i skogsbruket. Det är möjligt att man istället skall ge skogsbruksplanen ett annat namn och det behövs kompletteringar, men det måste vara fel signal att just nu göra denna del av skogsbruket till en frivillig uppgift. Särskilt när man ändå enligt 31 § kräver att skogsägaren skall kunna redovisa skogens tillstånd på sin fastighet.

* **Stoppa tillväxthöjande kvävegödsling.** På grund av luftföroreningar är redan idag kvävenedfallet högre än de kritiska belastningsgränserna i stora delar av Sverige.

* **Satsa pengar på forskning och utveckling av nya produkter baserade på skogsråvara.** Redan idag är det möjligt att t.ex. framställa plaster av växtfibrer. Med nya tekniker kan trä i framtiden ersätta plast, stål och aluminium. Varje produkt, som idag framställs av ändliga resurser (t.ex. fossila bränslen), och som ersätts av förnyelsebara råvaror är en miljövinst.

* **Satsa på ny miljövänlig och energisnål teknik som kan bli en viktig exporttillgång.** Sveriges möjlighet att behålla en världsledande position inom skogsnäringen ligger på miljöområdet och inte i första hand i kostnadsutvecklingen.

* **Inrätta ett skogsbruksmiljöpris** som skall utgå till den skogsbrukare som gjort de bästa miljö- eller naturvårdsinsatserna under året på sin mark.

Övriga synpunkter på mål och medel

Trots att miljömålet blivit jämställt med produktionsmålet för skogsbruket har lagstiftningen om naturvårdshänsyn och biologisk mångfald bara ändrat den nuvarande lagtexten på två punkter. Det gäller portalparagrafen och ett tillägg i 29 §. Enligt min mening måste bevarandet av biologisk mångfald uttryckas tydligare i denna paragraf. Dessutom måste bestämmelsen om pågående markanvändning tas bort.

I 31 § anser jag att man måste ställa krav på att den redovisning om skogens tillstånd på brukningsenheten som ska finnas också skall innehålla information om fastighetens naturvärden. Det är en förutsättning för att man ska kunna ta bort de särskilda naturvårdsinriktade skogsbruksplanerna (NISP).

När det gäller Skogsvårdsorganisationens storlek och de minskade anslagen till densamma anser jag att det är fel att föregripa den utredning som kommitten ännu inte har gjort. Det är fel att anslå minskade medel till skogsvårdsorganisationen innan vi tagit ställning till dess uppgifter i framtiden.

Jag delar inte kommittens uppfattning att ÖSI (översiktlig skoglig inventering) skall avslutas innan all mark är inventerad. Enligt utvärdering-

en har ÖSI underlättat skogsvårdsorganisationens lagtillsyn och bidragit till bättre skogsvård och ett aktivare skogsbruk. Istället borde ÖSI kopplas till miljömålet och bli ett verksamt medel för de ökade inventeringar som behövs.

När det gäller inventeringen av nyckelbiotoper bör storskogsbruket åläggas att själva svara för desamma.

Finansiering

Jag delar inte kommittens uppfattning när det gäller finansieringen. Man kan inte använda pengar som inte finns (t.ex. pengar från försäljningen av Domänskog), eller som är anslagna till annat (t.ex. CO2-avgifter och bilskattemedel) utan att ta reda på konsekvenserna av sådana förslag.

Det är ganska självklart att kostnader för lagtillsyn och regionalpolitik i huvudsak skall bekostas av skattemedel medan samhället, skogsägaren och näringen själv.

"Förorenaren betalar" är en princip som blir alltmer accepterad i miljöarbetet. Principen innebär att den som bedriver en verksamhet som påverkar miljön negativt också skall bära de kostnader som det för med sig. Detta bör självfallet också gälla inom skogsbruket som en naturlig del av sektorsansvaret.

Det är därför rimligt att näringen själv tar ett kollektivt kostnadsansvar för att bevara den biologiska mångfalden. Hur ett sådant ansvar skall utformas bör ske i samråd med näringen med utgångpsunkt att ett miljövänligt skogsbruk skall gynnas och att skogsmark måste avsättas i reservat för framtiden.

Slutligen

De förslag till ny skogspolitik som kommitten föreslår innebär stora förändringar och innebär minskad reglering från samhällets sida vilket förväntas leda till ett ökat ansvarstagande från såväl skogsägarna som från näringens sida. Jag är inte lika optimistisk som kommittens majoritet på den punkten. Avreglering är inget Columbi ägg som löser alla problem. Det är därför mycket viktigt att den nya lagstiftning som kommer får en noggrann uppföljning och en kontinuerlig utvärdering så att eventuella brister kan rättas till.

Särskilt yttrande av ledamoten Gösta Andersson

Kommittens analyser visar att svenskt skogsbruk och skogsindustri har en mycket stor och avgörande betydelse för landets ekonomi och för sysselsättningen. För 25 % av landets kommuner utgör skogsnäringen den för arbetstillfällena viktigaste näringen. Inom stora glesbygdsområden finns det få alternativ till företagsamhet om skogsnäringen skulle minska i betydelse. Därför är det enligt min uppfattning utomordentligt angeläget att skogsråvaran kan tas till vara fullt ut inom skogsindustrin och i energiförsörjningen. Detta är nödvändigt om skogens stora betydelse för sysselsättningen ska kunna upprätthållas i vårt lands glesbygdsregioner.

Strategin för svensk skogs- och industripolitik bör därför inriktas på att kunna förädla ytterligare 30 miljoner skogskubikmeter per år. Denna ökade produktion skulle kunna förstärka den svenska ekonomin med en nettoexport på ytterligare 15-20 miljarder kronor per år. Dessutom skulle denna expansion kunna ge underlag för minst 30.000 nya arbetstillfällen. I första hand skulle vårt lands svagaste regioner gynnas av att våra skogsresurser tas till vara.

Det vore genant för svensk skogsindustri om man inte förmår att förädla och avsätta den stora nationella tillgång som skogen utgör för den svenska välfärden. Statsmakterna har självklart också ett stort ansvar för att gynnsamma förutsättningar skapas för en industriell expansion inom skogssektorn. Det gäller inte minst ifråga om att utforma en energibeskattning som inte missgynnar de miljövänliga trädbränslena.

Den slopade skogsvårdavgiften och den avreglering som kommitten föreslår bör få positiva effekter för svenskt skogsbruk. Särskilt för det privata småskogsbruket ger den förenklade lagstiftningen nya möjligheter och större frihet. Utrymmet för att t.ex. satsa på kvalitet i skogsbruket ökar och därmed ges långsiktiga förutsättningar till bättre lönsamhet. Denna nya inriktning av skogspolitiken bör på sikt kunna ge positiva effekter också för sysselsättningen och för en levande landsbygd.

Det finns samtidigt andra faktorer som bidrar till att kraftigt minska arbetstillfällena inom skogsbruket. Den omfattande rationaliseringen som skogsbruket nu genomgår minskar på ett dramatiskt sätt antalet jobb på landsbygden. Ny teknik kan snart också ersätta en stor andel av den manuella planteringen och röjningen.

Den geografiskt ganska spridda sågverksnäringen har stor betydelse för sysselsättningen. En stor andel av dessa sågverk kan få svårigheter genom att deras produktion inte är anpassad till de krav som ställs inom byggverksamheten. Dessa och andra faktorer kan leda till en fortsatt dramatisk minskning av arbetstillfällena i landets svagaste regioner. Det finns därför mycket starka skäl för att bl.a. genom forskning, produktutveckling och kundanpassning stärka sågverksnäringens ställning.

Enligt min bedömning har det privata småskogsbruket klara fördelar framför storskogsbruket ur naturvårdssynpunkt. Inom småskogsbruket begränsas t.ex. hyggenas storlek i regel till 1-2 ha. Inom storskogsbruket

finns det däremot exempel på enskilda hyggen som omfattar 1.200 ha. Ett enda sådant hygge motsvarar en total kalavverkning av 20-30 fastigheter inom småskogsbruket. Det variationsrika landskap av löv-, barr- och blandskogar kombinerade med öppna landskap som småskogsbruket erbjuder har så stora fördelar för naturvården att samhället bör ta initiativ till att fler privata småskogsbruk skapas. Under förutsättning att dessa fastigheter kombineras med ett lokalt boende får det regionalpolitiska fördelar.

Utredningens direktiv har inte gett utrymme för att göra en närmare analys av den svenska skogsindustrins förutsättningar och framtidsutsikter. Därför saknas den grund som behövs för att mera konkret föreslå åtgärder på skogsindustrins område. Jag tvingas därför att begränsa mig till att sammanfattningsvis ange några områden som jag bedömer som särskilt angelägna för att svenskt skogsbruk även för framtiden ska kunna spela en avgörande roll för svensk ekonomi och för en levande landsbygd:

* En grundlig analys bör genomföras i samverkan mellan staten och skogsindustrin för att klarlägga vilka insatser som bör göras för att ytterligare 30 miljoner skogskubikmeter per år ska kunna förädlas eller tas till vara i energiförsörjningen

* Ökade insatser bör göras bl.a. i form av forskning för att sågverksnäringen effektivare ska kunna produktutveckla, kundanpassa och marknadsföra sin produktion.

* Energibeskattningen måste reformeras så att trädbränslenas miljöfördelar bättre kan tas till vara inom energiproduktionen.

* Staten bör mera aktivt stimulera kommuner och företag till att använda trädbränslen i en lokal energiproduktion.

* Landets kommuner bör snarast analysera sina förutsättningar för att i ökad utsträckning använda trädbränslen i sin energiförsörjning.

* Initiativ bör tas till en omfattande utförsäljning av statens och kommunernas skogar till privata skogsbrukare som är bosatta eller är beredda att bosätta sig i den kommun där fastigheten finns.

Särskilt yttrande av ledamoten Märtalisa Holmgren

Miljömålet

I det betänkande som kommittén nu lägger fram ges miljö- och produktionsmålen i skogsbruket lika värde. Dessutom föreslås en utökning av reservatsarealen. Detta är glädjande eftersom folkpartiet liberalerna länge eftersträvat en starkare ställning för naturvården. För att kraftigare markera förändringen gentemot nu gällande lagstiftning borde miljömålet och inte produktionsmålet i texten konsekvent nämnts först. Det hade varit det mest naturliga, då det senare inte kan nås om det långsiktiga bruket av skogen inte sker i överensstämmelse med de naturgivna förutsättningarna, på naturens villkor. Om naturens producerande förmåga inte bibehålls kan inte heller ett långsiktigt skogsbruk bedrivas.

Uppvärderingen av miljömålet innebär dessutom, tillsammans med de avregleringar som föreslås att skogsägaren får ett större eget ansvar för skogsskötsel och naturvårdshänsyn. Mot den bakgrunden kan man ställa krav på noggrann uppföljning av utvecklingen av miljötillståndet i skogen. En vidareutveckling av riksskogstaxeringen med inriktning mot biotopanalyser bör kunna bli ett bra utvärderingsinstrument.

Det kan dessutom bli nödvändigt att ytterligare överväga lagens betydelse för miljömålets uppfyllelse. Det är i det sammanhanget viktigt att lagen ger skogsägaren tillräcklig vägledning vad avser naturvårshänsyn och att den ger tillräckliga garantier för efterlevnaden av hänsynsreglerna.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Kommittén anser att behovet av särskilda miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för skogsbruket och skogsbruksmetoderna är litet. Samtidigt framgår av Skogsstyrelsens promemoria Miljökonsekvensanalys i svensk skogspolitik och svenskt skogsbruk (414/90) bl.a. att "Skogsstyrelsen anser att tiden är mogen att formulera en heltäckande strategi för miljökonsekvensbeskrivningar i skogsbruket, anpassad till de olika beslutslägen och ställningstaganden som görs vid skogspolitikens förverkligande" och längre fram att "de lämnade förslagen förutsätter ändringar i skogsstyrelsens instruktion men även tillägg i skogsvårdslagstiftningen som gör det möjigt för Skogsstyrelsen att förbjuda användningen av oprövade metoder och odlingsmaterial".

Det är ändå så att omvandlingstrycket i skogsbruket riskerar att leda till användning av nya och otillräckligt kända metoder, som kan stå i strid med långsiktiga skogliga miljö- och produktionsmål. Storskalig introduktion av främmande trädslag, mycket radikal markberedning, spårbildande tunga maskiner, storskalig lagring av obarkad ved och gallring av rötkänslig skog under växtsäsongen kan tjäna som exempel på tveksamma metoder, som varit eller fortfarande är, till men för virkesproduktion och naturvård.

Ytterligare exempel på ett nytt inslag i skogsbruket är skogsmarkskalkning - en metod som kommittén nu föreslår skall lämna försöksstadiet och gå över i mer storskalig tillämpning. Jag är tveksam till detta. Det råder oenighet bland forskarna om kalkningens effekter och fler försök och utvärderingar av metoden hade varit lämpligare.

Av främst tre skäl är det nödvändigt att kritiskt granska nya metoder i skogsbruket: Miljö- och produktionsmålen måste balanseras. En brukares skogsskötselmetoder påverkar också grannarnas skog. Kortsiktiga vinster kan locka till användning av metoder som kan visa sig försämra virkesproduktionen på sikt. Med tanke på det i direktiven kraftigt påtalade sektorsansvaret hade det varit logiskt att skogbrukets metoder omfattats av bestämmelser om MKB.

Skogsvårdsorganisaitonen

Enligt direktiven skall frågan om behovet av kompetensutveckling inom skogsvårdsorganisation (SVO) granskas. En utgångspunkt för dessa bedömningar bör vara att skogsägarens kontaktbehov med myndigheterna skall kunna tillgodoses på enklast möjliga sätt och i fråga om skötseln av skogen med endast en myndighet.

Som en följd av detta föreslår kommittén en överflyttning av vissa arbetsuppgifter från andra myndigheter till SVO. Detta och den stora vikt som kommittén lägger vid upplysning och rådgivning ställer stora krav på organisationen. Här är det nödvändigt att hävda miljömålets jämställdhet med produktionsmålet och att denna insikt genomsyrar hela SVO.

Jag vill samtidigt framhålla att det - i samband med den genomgång av skogsvårdsorganisationen som nu skall göras - kan bli nödvändigt att än en gång från miljösynpunkt överväga relationerna mellan SVO och länsstyrelserna.

Regionalpolitiska aspekter

I direktiven sägs bl.a. att det svenska skogsbruket är av grundläggande betydelse för sysselsättning, försörjning och en levande landsbygd. Denna skogsbrukets funktion måste beaktas av kommittén vid formuleringen av skogspolitikens mål.

Enligt kommitténs förslag slopas merparten av de stöd som tidigare utgått till skogsbruket (en konsekvens av skogsvårdsavgiftens avskaffande). Det förslag som nu läggs koncentrerar de kvarvarande stöden till södra Sverige, ädellövskogs- och kalkningsbidrag. Kvar blir ett stöd på 10 milj. årligen till planering av skogsbilvägar att fördela på hela landet.

Samtidigt kan man konstatera att de naturgivna förutsättningarna för skogsbruk varierar kraftigt i vårt land: De försämras från söder till norr och från kusten mot inlandet. Det ställer höga krav på rationell skogsskötsel och effektiva metoder, inte minst där produktionsförutsättningarna är sämre.

Skogsarbetet är i dag till stor del mekaniserat och rationaliseringarna har drastiskt minskat antalet sysselsatta inom skogsbruket. Nu förestår en

hastig mekanisering även av skogsvården - något som ytterligare kommer att minska antalet arbetstillfällen i skogen. Allt detta missgynnar Norrlands inland och andra glesbygdsregioner, där skogsbruk är den dominerande basnäringen.

Förutom ovan nämnda problem utgör avstånden och brister i infrastrukturen ett bekymmer i t.ex. Norrlands inland. Fraktkostnaderna blir högre och det är i dag en avsevärd skillnad i virkespris mellan kust och inland. Om målet en levande landsbygd skall nås krävs kraftfulla insatser för att förbättra det norrländska vägnätet.

De vanligen mindre träindustrierna i skogsbygderna är ytterst värdeulla från regionalpolitisk synpunkt då de ofta är den kommersiella motorn på orten. I ett läge med minskade antal arbetstillfällen i skogen är det också angeläget med en ökad förädling av trädråvaran nära växtplatsen. En svaghet i denna småföretagsstruktur är oförmågan att resa tillräckliga medel för forskning och utveckling inom träteknik liksom för marknadsföring. Ett välkommet tillskott vore enligt min mening medel från avvecklingen av löntagarfonderna. Andra angelägna åtgärder som skulle höja kompetensen och produktionens kvalitet i den lokala industrin vore ökade insatser för skoglig och träteknisk utbildning.

Särskilt yttrande av ledamoten Carl Olov Persson

1. Övergripande om betänkandet

Undertecknad ställer sig positiv till huvudlinjerna i kommitténs betänkande. På det skogliga området måste de viktigaste politiska styrmedlen vara att samråda, informera och utbilda. De flesta skogsägarna har ett utpräglat förvaltartänkande. Det gör att de vill lämna skogen vidare till nästa generation rik på såväl produktionsresurser som en god miljö. Jag noterar med tillfredsställelse att kommittén valt att bygga på skogsägarnas intresse i stället för på byråkrati och övervakning. Den tro på skogsägarnas goda vilja som betänkandet andas är en viktig princip. Staten måste arbeta *med* skogsägarna och inte *mot* dem. En sträng lagstiftning med åtföljande lagliga ingripanden och sanktioner motverkar sina syften eftersom de skapar motsättningar. Dessa motsättningar bidrar till en sämre måluppfyllelse. En sträng lagstiftning kräver dessutom övervakning, en insats som skulle bli synnerligen kostsam och har det visat sig verkningslös.

En annan viktig princip som fått genomslagskraft i betänkandet är avbyråkratiseringen. Röjningsplikten försvinner exempelvis. Myndigheternas ingripanden i ärenden som handlar om bristande röjningsarbete är få. Nu får skogsmyndigheten koncentrera sig på att bevaka att återbeskogning klaras av, en viktig koncentration till den för skogsvården troligen viktigaste uppgiften. Finns en tillfredsställande återbeskogning så faller det sig ganska naturligt att skogsägaren ser till att skogen får en utveckling som ger en bra framtida skörd.

Trots min positiva inställning till de övergripande principerna i kommitténs förslag vill jag i detta särskilda yttrande notera några synpunkter där jag menar att kommittén borde gått längre eller där det kan finnas alternativa lösningar.

2. Miljöfrågor

* U-landsbistånd med sikte på återbeskogning av skövlade områden - kan hindra jordens uppvärmning.

Kommittén skulle inte ha nöjt sig med konstaterandet att ökningen av västhusgaser i atmosfären innebär en global uppvärmning av jorden och stora förändringar i fråga om växtligheten på jorden.

Utsläppen av klimatpåverkande gaser har samma effekt ovsett var de sker. Problemet är således globalt. Träd som växer utgör reningsverk som tar hand om luftföroreningar som koldioxid, kväve etc. Skogen är dessutom en betydelsefull faktor i skapandet av vårt klimat. Träd och buskar syresätter vår luft och producerar många viktiga ämnen bl.a. ozon. I propositionen "En god livsmiljö" säger regeringen "Sverige bör aktivt delta i internationella diskussioner om möjligheter och sätt att klara ett långsiktigt mål som innebär att klimatförändringarna begränsas till en för

samhället och naturen hållbar nivå. Det kräver åtgärder för att såväl begränsa utsläppen av koldioxid och andra växthusgaser samt öka upptaget av kol i skog och annan växtlighet". Det är viktigt att det fullföljs och att Sverige genom sina biståndsinsatser arbetar för att återbeskogningen av tidigare skogsmark i u-länderna kommer till stånd.

Svenskt skogskunnande innebär att Sverige har ett speciellt ansvar för skogsutvecklingen i U-länderna. Den normbildning med krav på återbeskogning som finns i Sverige måste även bibringas människor och regeringar i U-länderna. Detta krävs för dessa länders möjlighet att ge människorna en chans till ett hyggligt liv och det krävs med tanke på den explosionsartade förhöjningen av koldioxidhalten i atmosfären och därmed förutsägbar global uppvärmning. En återbeskogning av de områden där öknarna i dag breder ut sig är ett ansvar för Sverige och den svenska skogsnäringen. En större del av det svenska Ulandsbiståndet bör kanaliseras till återbeskogning av skövlade områden i U-länderna. Den här inriktningen stöds också av propositionen "En god livsmiljö". Där står "Insatser för skogsvård och återbeskogning bör spela en viktig roll inom ramen för den svenska biståndspolitiken".

* Internationellt arbete för miljövänligare bilar

a. Den accelererande försurningen av skogsmarkerna utgör ett ökande hot mot miljön och skogarnas produktionsförmåga. Enligt en rapport som kommittén tagit del av krävs det att utsläppen minskar med minst 75 % för att försurningen skall stanna på nuvarande nivå.

b. Ökningen av koldioxidhalten i atmosfären kan inte bara mötas med trädplantering. Problemet måste angripas genom att förbränningen av fossila bränslen minskas. I regeringens proposition "En god livsmiljö" sägs "Ett nytt system med ekonomiska styrmedel införs som bygger på att nya fordon indelas i miljöklasser". Bilar med stor bränsleförbrukning åsätts högre nybilskatt medan en bil med låg bränsleförbrukning åsätts låg eller ingen nybilskatt. Bilindustrin måste ta sitt sektorsansvar för en väsentligt bränslesnålare teknik. Eftersom handeln med bilar sker på en internationell marknad måste reglerna vara internationella. Sverige måste i enlighet med den proposition som citeras ovan arbeta internationellt för bränslesnålare bilar. Differentierade nybilskatter skulle påverka bilindustrin till forskning om och produktion av bränslesnålare bilar, en nödvändighet för att vi skall komma till rätta med miljöförstöringen från den ökande biltrafiken.

3. Ekonomi

* Skogens ekonomiska betydelse och villkor

Skogens betydelse för den svenska ekonomin är stor - troligen Sveriges viktigaste näring. Svenskt skogsbruk har fått leva på marknadsmässiga villkor på en helt öppen marknad. Konkurrerande skogsbruk i flera av våra grannländer har ett betydande konkurrenssnedvridande statligt stöd. Det svenska skogsbruket har det lägsta bidraget i världen, möjligen med undantag av Nya Zeeland. Länder runt om oss stöder sin skogsnäring med stora bidrag. Andra länder där skogsmarken ägs av staten förses industrin med råvaror till mycket låga icke marknadsmässiga priser. Det här innebär en stor kostnadspress på svensk skogsnäring. Då är det viktigt att svensk skog inte utsätts för ytterligare skatter och pålagor. Skogssektorn står för över 50 miljarder netto i handels- och bytesbalanstillskott och eftersom såväl skogsdrift som industri vid lågkonjunkturer eller andra störningar t.ex. som nu en relativt låg dollarkurs, tidvis har mycket svag lönsamhet får vi inte belasta näringen med ytterligare kostnader. Det höjs röster för att skogsnäringen skall belastas med miljöavgifter. Eftersom skogsnäringen tvingas bära kostnaderna för det utökade biotopskyddet finns det för närvarande små utrymmen för att dessutom beskatta skogsägandet. De kraftigt ökade taxeringsvärdena innebär även de en extra hård belastning på skogsbruket.

* Finansiering skogsmarksköp för avsättning till reservat och nationalparker

Med nu rådande statsfinansiella läge är det orealistiskt tro att regeringen under överskådlig tid får möjlighet att avsätta stora medel till inköp av mark. Dessutom har kommittén troligen underskattat kostnaderna för inköp av skogsmark.

Jag anser att kommittén borde föreslagit, som del i finansieringen för inköp av skogsmark till naturskyddade områden, att Domän AB i den mån det finns lämplig mark avsätter skogsmark, i framför allt södra och mellersta Sverige, till nationalparker och reservat. I den mån Domän AB i stället skall avstå från mark, bör Domän AB ersättas efter samma principer som gällde då bolaget fick ta över domänverkets tillgångar. Vidare bör all den mark som avsatts som domänreservat få ett mer permanent skydd. Att som sker i betänkandet förutsätta att överförande av mark för naturändamål kan finansieras med pengar från försäljningen av Domän AB är inte realistiskt. Under de närmaste åren är pengar från försäljningen av Domän AB helt uteslutet. Statens kapitalinkomster från försäljning av Domän AB uppstår när bolagets aktier säljs på öppna marknaden. Eftersom många frågor kring Domän AB återstår att lösa dröjer privatiseringen fler år. Skall kommitténs förslag, om att minst 5 % av alla skogsmark skall skyddas, anses vara finansierat krävs det andra finansieringsformer. Möjligen kan framtida ökade skatteinkomster från ett effektivare Domän AB vara underlag för en finansiering.

* Ökad industrikapacitet

Kommitténs betänkande tar upp den växande råvarutillgången i skogen och framhåller positivt att tillväxten är en utmaning till skogsindustrin att bygga ut kapaciteten så att resursen kan tas till vara. Det är viktigt att vi försöker finna vägar till nyinvesteringar i Sverige för ökad industrikapacitet. Ett sätt är att skogsägare som under 80-talet placerat relativt stora belopp på skogskonton skulle kunna ta ut dessa medel och satsa dem på ny industri genom att riksdagen erbjuder framflyttandet av beskattningen till dess en eventuell försäljning av aktierna sker. Det skulle möjliggöra satsningen på ny industri bland annat en ny massafabrik i södra Sverige.

Frövifors planer på att öka produktionen innebär att råvarubehovet kommer att öka från 1,2 miljoner ton till 2 miljoner ton vilket kan bli ett värdefullt tillskott. Det kräver dock en omvärdering av infrastruktursatsningarna i regionen.

4. Skogsägarnas intresse bör tas till vara som en positiv kraft

* Utbildning

Kommittén föreslår en kraftfull satsning på utbildning, rådgivning och information. Samtidigt konstaterar utredningen att skogen i allt större utsträckning kommer att ägas av människor som inte bor på gården. Det ställer ökade krav på nya metoder att nå nya skogsägare. Satellitutbildning bör erbjudas, varvad med besök i skogen.

Satsningen på ubildning kräver omprioriteringar så att extra stora resurser sätts in på det området. Den skärpning av kravet på miljöhänsyn som betänkandet innehåller måste föjas upp genom ett väl planerat utbildningsprogram.

* Skogsägaren med vid myndighetens arbete med inventeringar etc.

Kommitténs förslag bygger på att skogsägarens intresse och engagemang för skogen som förnyelsebar resurs och miljövärden tas till vara. Det är viktigt att myndigheterna vid inventeringar, planläggning eller andra ärenden på marken alltid erbjuder markägaren möjlighet att delta. Myndigheterna skall ha samma respekt för det enskilda ägandet som grannar har för varandras ägande. I den mån myndigheterna respekterar äganderätten bidrar de till att upprätthålla intresset för en god skogsskötsel.

5. Bättre dokumentation av plantmaterial

Alla som deltar i framtagningen av plantor för skogsbruket, plantodling, fröodling, plantförsäljning osv. måste noggrant dokumentera materialets ursprung, proviniens, plantageodling, kloning, genmanipulation etc. Dessa uppgifter måste sparas under en tid som minst motsvarar skogens omloppstid. Skogsägaren skall vid alla köp av plantor erhålla ett dokument som innehåller dessa fakta. Det här är framför allt viktigt när plantorna

kommer från främmande provinienser och i fråga om främmande trädslag.

6. Allmänhetens ansvar för naturvården

Det är viktigt att allmänheten tillägnar sig kunskaper om allemansrättens innebörd. Ett större hänsynstagande till fåglar under häckningstid och övrigt vilt är nödvändigt. En fortsatt generös allemansrätt kräver att allmänheten iakttar stor försiktighet i fråga om flora och fauna.

Särskilt yttrande av sakkunniga Rolf Annerberg och Valfrid Paulsson

Vi finner det angeläget och riktigt att som kommittén föreslår jämställa miljömålet med produktionsmålet i skogsbruket. Kommittén har dock inte i tillräcklig utsträckning analyserat hur detta skall kunna genomföras vare sig vad gäller medel, ansvarsfördelning eller behov av ett till miljön mera anpassat skogsbruk och dess metoder. För en sådan analys borde kommittén bl.a. i större utsträckning ha beaktat vad som anges i det av naturvårdsverket överlämnade handlingsprogrammet "Skogen, skogsbruket och miljön".

De av kommittén föreslagna åtgärderna för ett mera miljöanpassat skogsbruk är enligt vår uppfattning otillräckliga för att nå jämställdhet mellan miljömålen och produktionsmålen i skogsbruket.

Särskilt yttrande av sakkunnige Hans Ekelund

Framtidsanalys

Utredningen har i kap 6 i sina bedömningar och slutsatser om framtiden, med hänvisning till den osäkerhet som är förenad med ställningstaganden till utveckling på lång och medellång sikt, valt att ganska kortfattat beröra dessa tidshorisonter. Mer utförliga beskrivningar av utvecklingen på kort sikt har slagit igenom starkare i utredningens slutsatser. Det är emellertid ofrånkomligt att för en näring som, främst när det gäller frågor om anläggning av ny skog, arbetar mot tidshorisonter på 100 års sikt söka redovisa de problem, möjligheter och visioner som får utgöra grund för långsiktiga ställningstaganden.

Det finns enligt min bedömning på lång sikt anledning till oro för världens försörjning med råvaror till konsumtion, energiförsörjning och industriell produktion. Den snabba befolkningsökningen och den ökande föroreningsbelastningen på luft, vatten och mark är ödesmättade skeenden. Ett resursutnyttjande som baseras på förnybara råvaror och slutna kretslopp är en nödvändig förutsättning för den globala utvecklingen. Detta bör få genomslag när frågor om markanvändning som t.ex. anläggning av skog behandlas i vårt land och i andra länder. Det långsiktiga perspektivet borde enligt min uppfattning sålede fått väga tyngre i utredningens samlade slutsatser.

Ståndsortsanpassat skogsbruk

Utredningen har i avsnitt 10.3.1 under 1 § i en sammanfattande text angett vad lagens inledande bestämmelser innebär för skogsbruket i centrala avseenden. Jag anser att det är till god vägledning för framtiden att i även detta sammanhang, med utgångspunkt i 1 § lagtext, på samma sätt som när det sägs att skogens nyttjande skall präglas av mångbruk, uttala att inriktningen skall vara ett ståndsortsanpassat skogsbruk. Det ståndsortsanpassade skogsbruket innebär att alla mark- och beståndsvårdande åtgärder utförs med noga beaktande av den enskilda växtplatsens naturgivna förutsättningar med målet att skapa bästa möjliga tillväxtmiljö för träden med skötselmetoder som samtidigt minimerar riskerna för negativa effekter på miljön.

Skogsbruksmetoder

Uterdningen beskriver, bl.a. i kap. 8 om framtida mål och i kap. 10 om lagstiftning, en förväntad utveckling av skogsbruksmetoder och skötselformer. I kap. 6 i bilaga 10 finns en specialanalys av alternativa skötselformer. Användning av dessa förordnas främst av naturvårdsskäl men också för att åstadkomma en tyngdpunktsförskjutning till åtgärder som främjar framtida kvalitetsproduktion.

Utredningens ställningstaganden i dessa hänseenden är mycket viktiga då de rör de mest centrala frågorna inom skogsskötseln alltifrån anläggning av ny skog till virkesskörden. Den inriktning som föreslås kommer att få mycket stor betydelse inte bara för det praktiska skogsbruket utan också för forskning och utbildning samt rådgivning. Det hade mot denna bakgrund varit av stort värde om det i betänkandet mer utförligt och i ett sammanhang hade gjorts en beskrivning av önskvärd utveckling av skogsbruksmetoder och skötselformer.

Utvecklingen mot ett bredare spektrum av skötselalternativ är sedan flera år inledd men, som också sägs i betänkandet, är både de vetenskapliga och praktiska kunskaperna härvidlag inte på långt när så utvecklade som ifråga om de mer traditionella åtgärderna. Kunskapsuppbyggnad och kunskapsspridning är därför angelägen. Vidare är det, om de mål som satts upp samtidigt skall nås, nödvändigt att åtgärdsvalen sker med den ståndsortsanpassade skogsbruksprincipen för ögonen. Att vid övergången till ett mer varierat skogsbruk tillgripa enkla schablonlösningar leder bara till att tidigare decenniers försök med mer naturnära metoder upprepas med välkänt resultat i fråga om dimensionshuggna, utglesade och lågproduktiva skogar samt undermåliga återväxter som följd. När det gäller erfarenhet av tidigare misstag råder ingen kunskapsbrist.

Avverkning

Utredningens förslag till framtida mål för skog och miljö är väl underbyggda och motiverade samt tydligt återgivna i kapitel 8. De innebär sammantaget genom sin bredd och genom fördjupningen i miljöavsnittet att minst lika stora krav som hittills kommer att ställas på skogsbruket. Det inte minst från naturvårdssynpunkt påbjudna målet om ökad anpassning av skogliga åtgärder till skilda biotopers förutsättningar kommer, av skäl som angetts i föregående avsnitt, att ställa särskilt höga krav. Åtgärderna måste utformas så att naturvärdena vidmakthålls utan att onödiga produktionsförluster uppstår. Den ökade frihet som skapats för markägarna att själva fatta beslut i dessa frågor kommer, om den förenas med en nödvändig kunskapsförsörjning, att bli en tillgång men den är också förenad med ett stort ansvar för att målen skall nås.

Utredningen har i avsnitt 10.3.3 föreslagit att 12 § i nuvarande skogsvårdslag skall tas bort. I bestämmelsen anges idag dels vilka avverkningsformer som är tillåtna dels att avverkningen skall främja skogens utveckling eller vid slutavverkning genomföras så att den är ändamålsenlig för anläggning av ny skog. Motiveringen för slopandet av bestämmelsen rör så vitt kan utläsas enbart frågan om tillåtna avverkningsformer. Det är med hänsyn till främst ovan kommenterad målsättning följdriktigt att denna del av lagtexten utmönstras. Det finns däremot såvitt jag kan bedöma inga skäl angivna som motiverar att kraven om att avverkningen skall främja skogens utveckling alternativt vara ändamålsenligt för anläggning av ny skog också bör slopas.

I samma avsnitt föreslås också - med motiveringen att avvikelserna sammantaget kommer att bli få - att 13 § nuvarande lag som reglerar tillåten slutavverkningsålder också tas bort.

Bestämmelser med motsvarande innebörd har funnits i svensk skogslagstiftning sedan 1923 års lag. De har tidigare haft en utformning av utpräglad minimilag och avsett förhindra sådana åtgärder som skogsskötselmässigt uppfattats som exploaterande avverkningar. De har också haft den funktionen att de fyllt ut vad som uppnåtts med återväxtbestämmelserna genom att de gett den yngre skogen ett skydd. Genom tillkomsten av 1979 års skogsvårdslag skärptes och preciserades bestämmelserna. Motiven för att höja kraven var då den hotande virkesbristen. Jag anser, bl.a. mot bakgrund av de mål som uppställts, att det fortfarande finns skäl att behålla stadganden av den här arten. Det går att föra samman paragraferna till en bestämmelse som med förebild i äldre lag ges karaktären av vanhävdslag. Jag är övertygad om att flertalet skogsägare ställer upp för ett stadgande som bekräftar en snart sekellång normbildning i vårt land att exploaterande avverkning inte är tillåten. Jag vet också vad detta innebär för uppfattningen av vår skogspolitik på det internationella planet.

Slopandet av de här aktuella bestämmelserna får också indirekt påverkan på annan lagstiftning vilket inte berörts i betänkandet. Det rör tre områden som här kortfattat skall omnämnas.

För det första förändras förutsättningar för tillämpning av ädellövskogslagen. Idag får inte skogsvårdsstyrelsen ge tillstånd till slutavverkning i ädellövskog förrän lägsta slutålder uppnåtts. Detta ansågs som en viktig del av skyddet för den ädla lövskogen vid tillkomsten av ädellövskogslagen.

För det andra är ransoneringsbestämmelserna på flera olika sätt kopplade till slutavverkningsåtgärden som sådan och till den skog som är tillåten slutavverka enligt 13 §.

För det tredje utgör stadgandet i 12 § att avverkning inte får ske på annat sätt än som är ändamålsenligt för anläggning av ny skog en viktig grund för skogsvårdsstyrelsens prövning av avverkningstillstånd inom svårföryngrad skog. Skogsvårdsstyrelsens möjlighet att där särskilt föreskriva om avverkning och återväxt anges i 19 § skogsvårdslagen.

För de här ovan nämnda situationerna måste lösningar redovisas på ett eller annat sätt.

Inventering

I kap. 13 redovisar utredningen förslag till hur inventeringar av olika slag bör genomföras i framtiden. Där framgår bl.a. principerna för ansvarsfördelning mellan det allmänna och den enskilde. Skogsägarna ansvarar för att uppgifter som rör skogsproduktionen blir insamlade och kan tillhandahållas. Samhällsansvaret omfattar främst inventeringsbehov kopplade till allmänna intressen som naturvård, rekreation, friluftsliv och kulturmiljövård. Utredningen exemplifierar samhällsansvaret med de pågående sumpskogs- och nyckelbiotopsinventeringarna.

En för framtiden viktig fråga handlar om det enskilda objektets koppling till landskapsperspektivet. Utredningen ställer sig i skrivningar i kap. 10 om naturvårshänsynens utveckling positiv till att man vid bedömningen av behovet inom ett objekt beaktar förhållandena inom ett större område. Av detta skäl måste, sägs det vidare, ett utvecklat inventeringsunderlag eftersträvas.

Det finns utöver de situationer som utredningen valt att beskriva ett flertal andra där ett av samhället framtaget översiktligt men täckande inventeringsmaterial är nödvändigt. Utvecklingen under 1980-talet har kännetecknats av att allt fler krav rests i detta hänseende. Den pågående och föreslagna kalkningsverksamheten kan inte genomföras på ekonomiskt och tekniskt ändamålsenligt och natuvårdsmässigt meningsfullt sätt utan ett täckande inventeringsunderlag. Detsamma gäller en situation när ett ökat biobränsleuttag blir aktuell. I norra Sverige utgör ett täckande inventeringsmaterial en nödvändig förutsättning för genomförande av samråd och ömsesidigt hänsysntagande mellan skogsbruket och rennäringen.

Den av utredningen förordade ändrade inriktningen av metoder och avverkningsformer förutsätter, för att bli framgångsrik, bl.a. ett inventeringsunderlag som ger sammanhang och ståndsortmässiga förutsättningar.

Den översiktliga skogsinventeringen (ÖSI) ger betydelsefull information i alla här beskrivna situationer. När innevarande budgetår avslutats återstår 1,2 milj. hektar skog där ÖSI inte utförts. Att fullfölja ÖSI även på denna areal betyder mycket. Skogsvårdsstyrelsen och skogsbruket får tillgång till ett heltäckande material dels för ställningstagande inom skogssektorn dels för kontakter med länsstyrelser, kommuner och andra intressenter. Olika företeelser - t.ex. ädellövskogen - kan karteras och redovisas i sin helhet. Inom vissa speciella miljöer, som här exemplifieras med Mittlandskogen på Öland och platåbergens sluttningar i Västergötland, utgör ÖSI underlag för särskilt finansierade projekt där skogsvårdsstyrelsen, som en del av sektorsansvaret, tillsammans med markägare och olika orgnisationer söker lösningar på dessa skogars framtida användning. Det är angeläget att detta kan fullföljas. De skogsmarker som återstår att inventera har olika karaktär. Utöver nyss nämnda exempel återstår på en del håll starkt ägosplittrade områden att inventera.

Det som återstår är med nuvarande verksamhetsvolym som mått mindre än 2 års verksamhet. Ett i ett större sammanhang måste det, med beaktande av den nytta som ÖSI ger och det alternativ till sysselsättning som råder idag, vara ett samhällsekonomiskt bättre alternativ att fullfölja ÖSI än att avbryta nu som utredningen har föreslagit.

Särskilt yttrande av sakkunnige Yvonne Gustafsson och experten Gunnar Wetterberg

De samhällsekonomiska perspektiven i kommitténs betänkande borde enligt vår uppfattning, ha fått en mer framskjuten plats.

Utgångspunkterna för en ny skogspolitik bör grundas i den ekonomiska politik och näringspolitk som riksdagen slagit fast. Det innebär i första hand att näringslivsklimatet förbättras genom generella åtgärder såsom sänkt företagsbeskattning, förbättrad konkurrenslagstiftning och avreglering. Selektiva bransch- och företagsstöd avvecklas. Även skogsbruket bör kunna inordnas i detta generella synsätt på ett tydligare sätt än vad kommittén förslår.

Utvärderingen av skogspolitikens mål och medel borde ha drivits längre i form av en mål/medelanalys. Vissa av de slutsatser som dras blir p.g.a. den svaga analysen mycket tvivelaktiga. Detta gäller t.ex. kommitténs slutsats att målet om en väl avvägd hushållning med skogstillgångarna har uppfyllts tillfullo. Snarare tyder den växande virkesreserven på att tillgängliga resurser inte utnyttjas effektivt. Den virkesbrist som fanns i början av 1980-talet indikerar att skogspolitiken (lagstiftning, marknad, skatteregler e.d.) inte förmått bidra till ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt. En vinst i nivå med andra branscher betyder inte att skogsnäringen utnyttjar sina resurser effektivt. Det faktum att tillväxten överstiger avverkningen är tvärtom ett tecken på motsatsen. Kommittén har valt att inte studera virkesmarknadens funktionssätt vilket är en brist.

När det gäller skogspolitikens medel dras ett antal slutsatser om de olika medlen. Dessa grundas bl.a. på olika studier. Någon egentlig mål/medelanalys har dock inte gjorts vilket gör det svårare att dra slutsatser om de olika medlen. En av kommitténs slutsatser är att den rådgivning och information som skogsvårdsorganisationen genomfört har varit ett effektivt medel för att föra ut gällande skogspolitik. Vi delar inte denna uppfattning. Utredningens underlag är otillräckligt och inte tillräckligt säkert för de uttalanden som görs om rådgivningens kostnadseffektivitet.

Vidare har kommittén försummat att diskutera vilka förutsättningar som bör gälla för att en marknad för rådgivnings- och informationsverksamhet skall komma till stånd.

Kommittén formulerar två olika jämställda mål för skogspolitiken, ett s.k. produktionsmål och ett miljömål. Enligt vår uppfattning är ingetdera av målen lämpligt som överordnat mål. De övergripande målet bör, enligt vår uppfattning, vara ett effektivt utnyttjande av skogen och dess resurser. Detta bör ske under vissa givna restriktioner som kan formuleras som ett underställt miljömål och uthållighetsmål. Vi menar vidare att det saknas underlag för att formulera ett kvantitativt avsättningsmål på 5 % som kommittén har valt att göra. Inte heller produktionsmålet bör överbetonas. Den starka betoningen av virkesproduktion, som länge präglat skogspolitiken, har varit olycklig både ur samhällsekonomisk och miljövårdande

synvinkel. Det hushållningsmål som kravet på effektivt resursutnyttjande innebär förenar däremot samhällsekonomisk och miljömässig hänsyn.

Kommittén lämnar förslag till ett antal skogspolitiska medel. Någon godtagbar finansiering för dessa åtgärder har inte (med något enstaka undantag) föreslagits.

Slutligen menar vi att kommittén föregriper den organisationsutredning av skogsvårdsorganisationen som f.n. görs och som skall behandlas i nästa betänkande. Den föreslagna medelsramen tyder på att kommittén dels inte tagit hänsyn till följderna av förslagen till minskad detaljreglering, dels dragit långtgående slutsatser av det bristfälliga underlaget om rådgivningens och informationens effektivitet som skogspolitiska medel. Det är olyckligt eftersom den förutsättninglösa utredning som bör göras därmed blir svår att genomföra.

Särskilt yttrande av sakkunnige Lennart Nyman

Den bärande tesen i kommitténs förslag till framtida skogspolitik har varit att produktionsmål och miljömål måste jämställas. Principerna för det nationella miljömålet är entydigt och korrekt formulerade ur biologisk synpunkt, och detsamma tycks gälla produktionsmålets förverkligande. Kommittén väljer för sina vidare ställningstaganden att följa den svåra, men biologiskt sett mest rimliga vägen, att det eftersträvade miljöskyddet i huvudsak ska kunna uppnås samtidigt som den ekonomiska produktionen nyttiggörs över i princip hela skogsmarksarealen. Skydd av speciella biotoper som inte kan inlemmas i ett rationellt skogsbruk föreslås ske dels genom reservatavsättningar dels genom frivilliga avsättningar från skogsägarnas sida. Den gemensamma nämnaren på förslagssidan är att uppnå ökad variation i skogen och därmed slå vakt om biologisk mångfald, genetisk variation, hotade naturtyper och skogens estetiska och kulturella värden, allt i överensstämmele med det av riksdagen beslutade nationella miljömålet. Beskrivningen av nutida förhållanden och framtida förutsättningar för skogsbruket och dess miljöproblem, i landet såväl som globlat, och ambitionen att försöka leva upp till konsekvenserna har kommittén all heder av. Problemen kommer i förslagen till praktisk tillämping av portalparagrafens mål.

En sammanfattning av svårigheterna kan, enligt min mening, göras på följande sätt:

1) de föreslagna åtgärderna är för splittrade och splittrande,
2) tar för lång tid att genomföra och
3) är för osäkert finansierade.

Några detaljerade synpunkter inom de olika problemområdena:

Ansvarsfördelningen i skogvårdsfrågor mellan skogsvårdsstyrelsen och länsstyrelsen kommer troligen att försvaga miljövårdsarbetet. Som regional naturvårdsmyndighet är det rimligare att länsstyrelsen får ett ökat ansvar snarare än ett minskat, för att därigenom få tillsyn över alla typer av arbetsföretag som kan negativt påverka skogsmiljön (detta gäller både under 18 och 20 §§ i skogsvårdslagen).

Ädellövskogslagen måste bibehållas. Detta är ett direkt naturvårdskrav med tanke på att ca 24 % av alla hotade växter i landet finns i denna skogstyp eller är bundna till ädellövträd. Lagen är dessutom viktig eftersom den även omfattar övergångsbiotoper till jordbrukslandskapet som t.ex. hagmarker. Jag ser ingen anledning att förändra eller avskaffa en fungerande lag.

Det behövs vidare en samlad behandling av skogsskötselmetoder, som är speciellt utarmande på skogsmiljön, och dessa bör helt enkelt förbjudas och upptas i skogsvårdslagen. Exempel är hyggesplöjning, dikning och kommersiellt skogsbruk på skogliga impediment. När det gäller införande i landet av främmande arter går kommittén sin egen väg, och en negativ

sådan. Man anser nämligen, att främmande trädslag utan hinder ska kunna prövas och användas, om än i liten skala. Detta är inte ett sätt att uppnå ökad biologisk mångfald. Å andra sidan är kommittén glädjande känslig inför riskerna med att använda klonat material eller alltför främmande provenienser, och slår vakt om fortsatt genetisk variation. En onödig inkonsekvens.

Den tidsmässiga aspekten framgår av den framförda ambitionen, att först om 30 år *bör* 5 % av skogsmarken i hela landet vara undantagen från skogsbruk genom avsättningar av mark i naturreservat och nationalparker. nuvarande siffra är ca 3 %, men en internationell praxis, som i princip accepterats av samtliga globala naturvårdsorganisationer, sätter den nedre gränsen för skyddad naturtyp till 10 % - om man vill kunna ge ett rimligt skydd för den biologiska mångfalden. En rimlig ambitionsnivå kunde vara att i de 10%-en inkludera även vissa kalhyggen och ungskog, eftersom detta ger skydd av fler successionsstadier samtidigt som kostnaden för markavsättning inte blir så hög. Det föreslagna biotopskyddet tros inte kunna genomföras förrän om bortåt 10 år, det skulle ta 5-8 år att genomföra en sumpskogsinventering och 5-10 år att få en nationell nyckelbiotopsinventering genomförd. Med drygt 1 000 arter av djur och växter redan idag hotade i skogslandskapet (de flesta är insekter, mossor, lavar och svampar) är faktiskt problemen för akuta för så långsam handläggning, med de ambitioner som kommittén säger sig ha.

Finansieringsfrågan är speciellt svårtolkad. Är det verkligen möjligt att kompensera skogsvårdsavgiftens bortfallande med i huvudsak omprioritering av befintliga statsmedel och utförsäljning av Domän AB? För att trygga en nödvändig ökning av reservatsarealen räcker knappast utförsäljningen av Domän AB. Om det inte går att finansiera reservatsbildningen skattevägen, bör skogsbruket självt bidra enligt "Polluter Pays Princile". Det är rimligt och säkert önskvärt att de flesta statsbidragen till skogsbruket avvecklas, men den väsentligt ökade ambitionsnivån att åstadomma en bättre naturvårdshänyn i skogsbruket kan knappast erhållas genom enbart pålagor eller frivilliga åtaganden av skogsägarna.

Världsnaturfonden WWF (Sverige) har i sitt nya naturvårdsprogram (maj 1992) gjort en problemanalys av skogslandskapet, och uppställt ett antal mål för att uppnå bevarad biologisk mångfald, ett uthålligt nyttjande av förnybara naturresurser och ett minskat resursslöseri. De fem huvudpunkterna, som vi anser att Sverige bör följa för att nå målen är (i korthet) de följande:

1) en tillräckligt stor del av skogsarealen ska ha naturlig trädartsammansättning och stå under s.k. fri utveckling,
2) naturvårdshänsynen måste bli mer långtgående än vad idag är fallet,
3) bevarandestrategierna måste anpassas till senaste kunskap om ekosystemens funktion och dynamik,
4) försvunna eller underrepresenterade skogstyper måste återskapas i jordbruksbygderna, och

5) genom utbildning och information måste vi arbeta för en realistisk syn på de många biologiska och upplevelsemässiga värden - utöver de rent ekonomiska - som är kopplade till skogsbruket.

Kommitténs ambitioner följer i allt väsentligt detta breda scenario, men åtgärdsförslagen lär tyvärr inte vara tillräckliga i koncentration, tidsanpassning och fast finansiering för att målen skall kunna uppfyllas.

Särskilt yttrande av sakkunnige Rolf Lindell

Mot bakgrund av att riksdagen nyligen har lagt fast riktlinjerna för miljöpolitiken, och att dessa riktlinjer i hög grad berör de areella näringarna, borde det enligt min mening vara självklart att relatera skilda miljöfrågor inom skogsbruket till dessa riktlinjer. Så har dock inte skett på ett konsekvent sätt i kommitténs betänkande.

De frågeställningar som jag finner anledning att ta upp i ett särskilt yttrande rör

* tolkningen av den s.k. sektorsprincipen,
* finansieringsfrågorna,
* behovet av miljökonsekvensbeskrivningar samt
* förslaget att utvidga skogsmarksbegreppet.

Sektorsprincipen och skogsbrukets ansvar

1991 års miljöpolitiska beslut

Innebörden av riksdagens uttalande om sektorprincipen är att varje sektor skall ta sitt miljö- och naturvårdsansvar inom ramen för sin verksamhet. Sektorsmyndigheternas miljöansvar har preciserats genom att detta ansvar har skrivits in i deras instruktioner. Det gäller för bl.a. skogsvårdsorganisationen.

Enligt riksdagens miljöpolitiska beslut krävs bl.a. att både företag, myndigheter och enskilda människor tar ansvar för skyddet av miljön (prop. 1990/91:90 s. 17, 35, 66, JoU 30 s. 64).

Riksdagen har vidare uttalat att ökade kunskaper visar att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen inte får begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösenersättningar (1990/91:JoU 30 s. 255). Artbevarandet bör även i fortsättningen vara en angelägenhet för jordbruket och skogsbruket och inte ses som en separat naturvårdsfråga (s. 202). För den enskilde får sektorsprinicpen sin betydelse genom riksdagens uttalande (s. 199) att ansvar och kostnader för naturvården i vardagslandskapet främst bör vila på näringsidkare som nyttar naturen i sin verksamhet.

Kommitténs tolkning av sektorsprincipen

Sektorsprincipens innebörd har enligt min mening inte analyserats tillräckligt i betänkandet och slutsatserna rörande ansvar för administration och tillämpning av lagstiftning är därför inte i överensstämmelse med statsmakternas angivna förutsättningar. Riksdagens beslut innebär inte att, så som kommittén föreslår, skogsmyndigheten eller skogssektorn skall ta över ansvaret för administrationen av t.ex. kulturmiljöpolitk, miljöpolitik eller regionalpolitik för de områden i landet där det bedrivs skogsbruk. På miljöpolitikens område är Naturvårdsverket och länsstyrelserna de

sammanhållande myndigheterna på central resp. regional nivå. Dessa myndigheter har ett helhetsansvar för miljöutecklingen och ansvaret för påverkan och uppföljning av insatserna för miljön i olika sektorer. Skogsvårdsorganisationen kan inte ta över detta helhetsansvar. Det viktiga i detta sammanhang är, enligt min mening, snarare att inom ramen för rådande ansvarsfördelning finna smidiga administrativa samarbetsformer mellan olika berörda myndigheter/sektorer där intressena skär varandra.

Bl.a. måste länsstyrelsens samordningsroll på det regionala planet för en mängd politikområden uppmärksammas. Om länsstyrelsen skall kunna utföra de samordnande och uppföljande uppgifter som har beslutats av statsmakterna kan inte dess helhetsansvar för miljö- och naturvård fragmenteras på så sätt att olika sektorer tar över hela det administrativa ansvaret för sin specifika del. Därför kan t.ex. inte förslagen om att delvis föra bort ansvaret för markavvattning och samråd om arbetsföretag från naturvårdslagen accepteras.

När det gäller frågan om det nya biotopskyddet och de skogliga biotoperna av stort naturvårdsintresse bör formerna för skogsvårdsorganisationens ansvar och uppgifter analyseras ytterligare så att länsstyrelsernas centrala besluts-, övervaknings- och uppföljningsansvar på miljöområdet inte urholkas.

Förslagen rörande sektorsprincipen och myndigheternas ansvar är enligt min mening inte tillräckligt underbyggda och föregriper dessutom den översyn av skogsvårdsorganisationen som kommittén skall genomföra inom kort.

Finansieringsfrågor m.m.

En bärande tanke inom miljöpolitiken är att den som i sin verksamhet orsakar en skada eller störning också skall ansvara för de kostnader som är förknippade med att åtgärda denna. Riksdagen anförde i 1991 års miljöpolitiska beslut att liksom principen att förorenaren betalar (PPP-principen) tillämpas i samband med försurningen, bör en motsvarande princip utformas, där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätter statliga bidrag (1990/91:JoU30 s. 255).

Kommittén har enligt min mening inte analyserat konsekvenserna av detta uttalande tillräckligt. Det förutsätts t.ex. utan närmare utvärdering att frivilliga insatser baserade på rådgivning och kunskapsförmedling i princip är tillräckliga medel för att nå skogsbrukets miljömål. Vidare har riksdagen uttalat (s. 255) att bedömningar av en åtgärd (t.ex. skogsavverkning) måste kunna göras i ett vidare pespektiv än bara i förhållande till viss del av en fastighet. I många fall torde en bedömning behöva göras för ett större sammanhängande område än för en enskild fastighet. Jordbruksutskottet anför att regeringen mot denna bakgrund bör återkomma till riksdagen med förslag om hur sådana bedömningar kan påverka nuvarande regler för intrångsersättning m.m. Utskottet förutsätter att detta kan ske med utgångspunkt i de grundläggande principer som låg till grund för riksdagens beslut om plan- och bygglagen och naturresurslagen år 1987.

Denna frågeställning har emellertid inte analyserats närmare i betänkandet. Underlag för en sådan analys finns bl.a. i rapporten (Ds 1991:87) Naturvårdhänsyn och de areella näringarna, vilken har överlämnats till och föredragits för kommittén.

Kommittén lämnar enligt min mening i vissa stycken helt oacceptabla finansieringsförslag för de insatser som föreslås. Kommittén undviker att analysera vad riksdagens uttalanden om sektorns och den enskildes ansvsr kan betyda enligt sektorsprincipen. Kommittén förutsätter vidare att till statskassan inflytande medel från miljöskatter (t.ex. koldioxidskatten) kan öronmärkas för särskilda ändmaål. Vidare innebär kommitténs förslag att medel för skogsmiljöändamål tas från medel avsedda för den generella miljöpolitiken.

Miljötillståndet och den framtida utvecklingen kommer enligt alla beräkningar att kräva ett nettotillskott av skilda resurser. Mot bakgrund av riksdagens uttalanden om bl.a. skogssektorns eget ansvar för erforderliga miljöinsatser kan det från miljöpolitisk utgångspunkt inte vara acceptabelt att medel till insatser för natur- och miljövård används för åtgärder som hittills har finansierats av sektorns egna resurser via de numera avskaffade skogsvårdsavgifterna.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Regering och riksdag har introducerat miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) som ett centralt inslag i planeringsprocessen. Regler om MKB tar nu form internationellt inom bl.a. FN och EG. Sverige har sålunda ratificerat Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang. I den av Sverige nyligen undertecknade konventionen om biologisk mångfald ställs krav på miljökonsekvensanalyser av verksamhetsförändringar som kan ha en negativ effekt på biologisk mångfald. I denna process har Sverige deltagit aktivt. Mot bakgrund av detta och med tanke på kommitténs direktiv på denna punkt är det otillfredsställande att ett införande av MKB i skogsbruket avvisas av kommittén. Det vore enligt min mening naturligt att för exempelvis nya metoder i skogsbruket, t.ex. storskalig skogskalkning, och när det gäller införande av främmande trädslag, byggande av skogsbilvägar m.m., överväga vilken roll MKB bör ha i beslutsfattandet.

Skogsmarksbegreppet

Kommittén föreslår att skogsmarken utökas med skogliga impediment. Konsekvensen blir enligt specialmotiveringen att mark som ligger helt eller delvis outnyttjad och som idag inte betraktas som skogsmark skall anses som sådan. Dessa områden är ofta av intresse för naturvården varför förslaget borde ha analyserats ingående från naturvårdssynpunkt. Med tanke på att den framtida virkestillgången enligt kommitténs överväganden kan anses vara tillräcklig på den areal som i dag anses som skogsmark, är denna vidgning av skogsmarksbegreppet svårförståelig.

Särskilt yttrande av sakkunnige Erik Lundh

Enligt utredningens direktiv skall den utarbeta ett miljömål för skogsbruket. I kapitel 7 har detta utvecklats. Där har man förordat alternativ 3 som är ett mångbruksalternativ och för vilket det är utmärkande att "skogen brukas med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsmarksarealen". Följdriktigt har ramarna för skogens skötsel vidgats i skogsvårdslagen för att ge mer utrymme för ett mångsidigt skogsbruk samtidigt som hänsynsreglerna bättre anpassas till ny kunskap om naturvård i skogen.

Utredningen betonar vidare att "myndigheternas arbete i hög grad skall inriktas på att bygga upp kunskaper, att förändra attityder samt att kartlägga och för skogsägarna redovisa naturvärden". Reultaten skall nås "genom ökad kunskap hos skogsägare och andra aktörer. Detta kan ske t.ex. genom rådgivning, utbildning och forskning". Man kan alltså säga att utredningen vill uppnå målen genom att ge skogsägaren frihet under ansvar, en inställning som jag till fullo delar. Det är min övertygelse att ett brett och framgångsrikt naturvårdsarbete fordrar medverkan av anvarsfulla skogsägare som också är beslutsföra i sitt skogsbruk. Dessa möjligheter försvinner i hög utsträckning om samhället väljer att försöka "skydda" naturvärden genom detaljreglering av olika slag. En detaljerad administrering av ett mycket stort antal enskilda objekt i skogsbruket skulle dessutom bli ett synnerligen kostnadsineffektivt sätt för samhället att ytterligare förbättra naturvården i skogen.

Enligt min uppfattning har den skogspolitiska kommittén inte tillräckligt beaktat sådana konsekvenser. Den utgår från att riksdagens beslut om ett nytt biotopskydd enligt § 21 NVL med all säkerhet kommer att stärka skyddet för känsliga biotoper i skogen. Den belyser inte hur naturvårdslagens byråkratiska detaljregleringar via samråds- och tillståndsplikter kommer att verka i den miljö av mångbruk och samspel mellan naturvårdens företrädare och brukarna, som kommittén i grunden utgår ifrån.

Utredningen har inte analyserat Naturvårdsverkets förslag till biotopskydd och hur de föreslagna detaljreglerna kommer att påverka såväl naturvårdsarbetet hos myndigheter som brukare. Därmed saknas också en bedömning av vilka överlappningar som kommer att uppstå mellan biotopskyddsparagrafen och hänsynsreglerna i skogvårdslagen. Jag delar således i dessa avseenden inte kommitténs inställning till den lagstiftning som krävs för att uppnå miljömålet i skogen. Däremot delar jag dess uppfattning att det är sektorsmyndigheten, skogsvårdsorganisationen, som skall handlägga den lagstiftning som befinns nödvändig i skogsbruket, således också när det gäller naturvårdsfrågorna. I detta sammanhang vill jag också framhålla kommitténs förslag att i ökad utsträckning använda civilrättsliga avtal i stället för lagstiftning.

Ytterligare anser jag att den av utredningen föreslagna ändringen av ersättningsreglerna enligt 26 § NVL ej bör genomföras i avvaktan på att denna fråga blir föremål för äganderättsturedningens prövning.

Särskilt yttrande av sakkunnige Jan Remröd

Utredningens huvudsakliga slutsatser och förslag sammanfaller mycket väl med den grundinställning och den utvecklingsriktning som svenskt skogsbruk idag har. Detta gäller inte minst synen på miljöfrågorna och hur nya kunskaper och erfarenheter inom detta område på ett aktivt sätt måste byggas in i skogsskötslen så att såväl miljö- som produktionsmålen klaras. Det samlade skogsbruket har också i en särskild avsiktsförklaring till utredningen bekräftat att man är beredd att aktivt arbeta på detta sätt.

Jag vill emellertid anmäla dels en kompletterande åsikt angående miljömålet och dels en mer positiv syn på användning av skogsskötselmetoder som förbättrar produktionen.

Miljömålet i praktiken bredare

Då det gäller miljömålet för skogsbruket resonerar utredningen kring tre principiella modeller. Den första innebär avsättning av stora naturreservat. Det andra är att bruka skogen med olika intensitet med hänsyn till såväl arbetssvårighet som avstånd till fabriker och marknader. Den tredje innebär att skogen över hela arealen brukas med sikte både på hög produktion och god miljöhänsyn. Utredningen förordar den tredje modellen och föreslår att miljö- och produktionsmålen jämställs.

Detta är en naturlig och riktig grundinställning men det är viktigt att samtidigt notera att i den praktiska verkligheten såsom en realitet även finns betydande element av "modell två" och att detta i högsta grad gynnar naturvården och miljömålet.

Av tekniska, ekonomiska, geografiska och biologiska skäl har alltid skogen haft varierande brukningsvärde vilket påverkat intensiteten. Utvecklingen idag går tydligt mot en ökande differentiering i brukningsintensitet. Detta gäller inte bara skillnader mellan stora regioner såsom inlandet kontra kusten i Norrland. Samma skillnader i förutsättningar finns normalt på ett småskaligare sätt inom alla skogsregioner. Det finns därför betydande skogsarealer som brukas med lägre intensitet och det kommer alltid att finnas betydande arealer produktiv skogmark som ej brukas alls. Den exakta omfattningen är svår att ange men vissa företag har uppskattat att minst ett par procent av den produktiva skogsmarken i praktiken är lämnad för fri utveckling.

Då det gäller den kommande diskussionen angående utredningens djärva och i sak ännu opreciserade målsättning att 5 % av skogsmarken skall lämnas för fri utveckling, är det viktigt att också de naturligen "avsatta" arealerna vägs in liksom de betydande avsättningar som på frivillig väg nu görs av olika företag och skogägerae.

Varning för utvecklingsfientlighet

Då det gäller skogsbrukets metoder redovisar utredningen en överraskande negativ inställning till åtgärder som förbättrar skogsproduktionen. Tveksamheten är sakligt svagt motiverad och likaså saknas helt specialanalyser som redovisar de positiva konsekvenserna av produktionsförbättrade skogsskötselmetoder. Inom detta område finns en framgångsrik svensk biologisk skogsforskning som successivt utvecklat såväl allt bättre skogsodlingsmaterial som praktiskt intressanta produktionshöjande beståndsbehandlingsmetoder. Även om virkesresursen ökar nationellt sett kommer det för en enskild skogsägare alltid vara intressant att på sin egen mark producera mer virke till lägre kostnad med minskad risk för bakslag. En ökande nationell virkesresurs är också ett viktigt bidrag till Sveriges framtida konkurrenskraft på det skogsindustriella området.

För att åstadkomma detta är det viktigt med en fortsatt dynamisk skogsforskning och en stark tilltro till utveckling och praktisk användning av nya kunskper. Framtiden ligger inte i att backa till gamla metoder. Den stora potentialen och den stora utmaningen för skogsforskarna ligger idag i att utveckla olika såväl nya som gamla skogskötselmetoder som förenar en hög produktion med en god miljö. Enligt utredningens eget förslag skall miljö- och produktionsmålen vara jämställda.

Särskilt yttrande av sakkunnige Ulf von Sydow

Diagnosen är klar. Vi vet vilken medicin som krävs. Kommittén hoppas nu att patienten tillfrisknar genom glada tillrop och uppmuntran!

1990-talets skogspolitik ska tydligen bära överskriften "frivillighet till varje pris", på samma sätt som 1980-talets politik präglats av parollen "virke till varje pris" - en enkelspårighet som gjort stor skada för skogarna och skogsbruket i Sverige. Den skogspolitiska modependeln ska svänga lika vilt som tidigare, till gagn vare sig för skogen, skogsägarna eller Sveriges ekonomi. I stället för att utgå från långsiktighet, helhetssyn och fakta har skogspolitiska kommittén tyvärr låtit ett slagordsmässigt tänkande styra sina förslag. Avgrunder öppnar sig mellan å ena sidan problem-beskrivningen och de mål kommittén sätter upp och å andra sidan de åtgärder man föreslår.

Om utredningens förslag blir vägledande för vår framtida skogspolitik kommer den biologiska utarmningen av våra skogar att fortsätta. Sverige kommer inte att kunna leva upp till sina internationella åtaganden på naturvårdsområdet och heller inte till de miljö- och naturvårdsmål som fastställts av riksdagen. Hänsyn till naturen blir även i framtiden ett i praktiken frivilligt åtagande och inte en skyldighet för skogsmarkens brukare. Den laglöshet som i praktiken råder och som varit en avgörande faktor bakom den utarmning utredningen beskriver, kommer att bestå. De skogsbrukare som tar sitt naturvårdsansvar kommer systematiskt att missgynnas jämfört med dem som struntar i naturhänsynen.

Allmänt

Betänkandet innehåller en värdefull sammanställning av de naturvårdsproblem det moderna, intensiva skogsbruket har orsakat. På snart sagt varje sida av betänkandet understryker utredningen att naturvården i skogsbruket inte fungerar. På punkt efter punkt bekräftas den kritik som bl a Naturskyddsföreningen under många år fört fram (se t ex den analys som görs i Sveriges Natur 6/89).

Mest uppmuntrande är kanske att de kritiska synpunkterna, av diskussionerna på kommitténs möten att döma, även verkar delas av skogsbrukets företrädare.

Skogsbrukare, naturvårdare, politiker och forskare är med andra ord i stort överens om att den gällande skogsvårdslagen har varit bra på att öka virkesproduktionen men att den samtidigt drivit på den biologiska utarmningen av skogsekosystemen.

Denna kritiska samsyn borde ha varit en bra utgångspunkt för kommittén att föreslå effektiva åtgärder för att komma tillrätta med utarmningen. Så har emellertid inte blivit fallet.

Förslagen är helt otillräckliga och präglas mera av fromma förhoppningar än av realism. Kopplingen till problemanalysen är i det närmaste

obefintlig. I stället för att hitta praktiska lösningar för att klara naturvårdsmålen, motsätter sig kommittén nästan varje form av reglering, även till priset av ökade kostnader och/eller bristande måluppfyllelse.

Några exempel:

o Kommittén konstaterar att "även om skogsbruket skulle uppnå en fullständig efterlevnad av 21 § /ang naturhänsyn/, såsom den var utformad 1979 och fortfarande är utformad idag, skulle detta vara otillräckligt för att uppnå nuvarande naturvårdsmål." Trots detta föreslås endast marginella justeringar av lagstiftningen.

o Kommittén säger att skogsproduktionen ska kunna upprätthållas med naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna näringsämnen från havet - men ger inga nya instrument för att styra intensiteten i skogsbruket, inte heller förbud mot helträdsutnyttjande eller gödsling.

o Kommittén pekar ut skogstyper (exempelvis sumpskogar) där bara sådana skogsbruksmetoder som i hög grad kan bevara naturvärdens ska användas, men anger inte på något sätt hur detta ska åstadkommas.

o Kommittén anser att proveniensförflyttningar bör undvikas och att lokalt skogsodlingsmaterial i högre utsträckning ska användas - men anger inga medel för att styra valet av plantmaterial. Kommittén är inte ens beredd att sätta stopp för användningen av ett trädslag (contortatallen) som flyttats hit från en annan världsdel!

o Kommittén avvisar en återgång till de ersättningsregler för naturhänsyn som gällde fram till 1987, trots att en sådan åtgärd skulle vara både mycket effektiv och relativt billig.

o Kommittén skriver beträffande metoder att skogsbruket "i betydligt högre grad än hittills /måste/ bedrivas så att det så långt som möjligt efterliknar det sätt på vilket skogsekosystemet naturligen fungerar." Detta mål hoppas kommittén uppnå genom frivillighet och information trots att 33 ledande företrädare för skogsnäringen i sin s k avsiktsförklaring till kommittén varnade för att "diskussionen om s k "naturnära metoder", som efterliknar det sätt skogsekosystemet naturligen störs genom t ex brand, storm, insekts- och svampangrepp, innehåller ett för stort mått av önsketänkande."

En fungerande naturvård kräver kunniga och motiverade människor. Satsningar på information och utbildning är därför viktiga och nödvändiga inslag i en modern skogspolitik. Kommittén är dock mer än lovligt naiv i sin tro att dessa instrument är tillräckliga för att bemästra en verklighet där det samtidigt är helt riskfritt och ekonomiskt lönsamt att direkt nonchalera naturhänsynen.

Jag vill också varna för den alltför förenklat positiva hållning kommittén har till trakthyggesbruk ("kalhyggen"). I en stor del av det svenska

skogslandskapet, kanske så mycket som 80 procent av arealen, har skogsbranden varit den viktigaste faktorn för den naturliga föryngringen. I dessa miljöer är trakthygget sannolikt den från ekologisk synvinkel lämpligaste avverkningsmetoden. På en femtedel av den svenska skogsarealen gäller detta dock inte, och det är viktigt att man i dessa områden använder andra metoder. Det är också viktigt att komma ihåg att kalhygget (i kombination med en förbättrad dränering av skogsmarken) driver på utförseln av näringsämnen från skogsmarken. Även i de regioner och miljöer där trakthygget är den bästa avverkningsformen gäller det därför att begränsa dess omfattning och bl a därigenom begränsa läckaget av näringsämnen.

Kommitténs arbete

Kommitténs problembeskrivning har stora förtjänster. När det gäller förslagsdelen är kommitténs betänkande ett hafsverk. Många av förslagen är utomordentligt dåligt motiverade. På centrala punkter är texten direkt motsägelsefull vilket gör att det är svårt att följa kommitténs tankar.

Svagheterna går inte att skylla på tidsbrist. På två år hade det varit möjligt att både göra en grundläggande utvärdering av den förda politiken och att i lugn och ro utarbeta förslag för framtiden. Först mot slutet av våren 1992 började dock kommittén konkret diskutera den framtida skogspolitiken. Centrala delar av de förslagna medlen har vi sakkunniga ej haft reella möjligheter att påverka. Tiden har varit kort och förslagen har varit "politiskt fastställda" när de kommit upp till diskussion. Konsekvensen av avslutningens tidspress är lätt att spåra i texten: Den omsorgsfullt utarbetade bakgrundbeskrivningen är fyllig och genomarbetad, förslagen till åtgärder slarviga och osammanhängande. Kommitténs arbete har därvid inte avslutats, och därmed genomförts, på ett ansvarsfullt sätt.

Skogsbruk på naturens villkor

Genom sitt förslag till ny portalparagraf vill skogspolitiska kommittén ge hänsynen till naturen och den biologiska mångfalden en helt annan tyngd än i den nu gällande lagen. Det är mycket bra.

Trots förtjänsterna är det dock uppenbart att förslaget bygger på en föråldrad och inom andra samhällssektorer numera förkastad syn på relationen mellan det mänskliga samhället och naturen. Inom miljöskyddet har man etablerat principiella normer av typen "kritisk belastning" - populärt "vad naturen tål". Målsättningen är att minska utsläppen av t ex försurande ämnen, näringsämnen, växthusgaser m m till de nivåer där grundläggande, långsiktiga fysikaliskt-kemiska och ekologiska förändringar i naturen förhindras. Riksdagen har i olika beslut anslutit sig till dessa, på vetenskapliga grunder baserade, målsättningar.

Inom naturvården fastslog riksdagen våren 1991 ett motsvarande principmål - "vad naturen tål":

"Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd."

Skogsbrukets uppdrag från riksdagen är alltså, att inom ramen för de förutsättningar som kravet att bevara den biologiska mångfalden sätter bedriva ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk.

Till detta bör även läggas den begränsning som markens fysikaliska och kemiska förutsättningar innebär. Eller som skogspolitiska kommittén uttrycker det:

"Produktionsförmågan bör således kunna upprätthållas med naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna näringsämnen från havet som näringsbas."

Runtom inom den svenskt skogsbruk pågår idag ett spännande utvecklingsarbete där man med hjälp av nya avverkningsmetoder, biologiska inventeringar, hänsynsområden m m försöker finna former att klara detta uppdrag. Några initiativ som har blivit särskilt uppmärksammade är Domäns projekt i Särna-området i Dalarna och Storas försök i Grangärde. Liknande arbeten pågår även på andra håll.

Beträffande den biologiska mångfalden säger sig den skogspolitiska kommittén luta sitt förslag mot riksdagens uttalande. I praktiken accepterar man emellertid inte att skogsbruket ska utgå från naturens krav, utan hävdar i stället att de ekonomiska kraven och miljökraven ska jämställas. Detta är ett framsteg jämfört med den gällande skogsvårdslagen, men en principiellt helt annorlunda inställning än den som ligger bakom resonemangen om "vad naturen tål".

Jag anser att kommittén borde ha formulerat en portalparagraf där man tydligt markerar att skogen ska utnyttjas inom de ramar kraven om biologisk mångfald och bevarande av den långsiktiga produktionsförmågan sätter upp. Ett skogsbruk på naturens villkor.

I stället för att likställa miljöhänsyn och ekonomi bör därför portalparagrafen i en ny skogsbrukslag (vilket är ett bättre namn än skogsvårdslag) ange de biologiska och fysikaliskt/kemiska ramarna för hur skogsägaren får förvalta sin mark. Vissa hänsyn till bl a friluftsliv och kulturminnesvård bör också ses som naturliga begränsningar av nyttjandet.

Innanför dessa ramar bör skötseln av skogen i princip kunna ske efter den enskilde skogsbrukarens eget huvud. Regler om att upprätthålla en viss produktionsvolym eller att använda vissa bestämda brukningsformer är omotiverade. Varje brukare kan rimligen själv avgöra hur han eller hon kan få bäst avkastning från sin mark. Myndighetsfunktionen behövs för att se till att brukandet av skogsmarken håller sig inom de angivna ramarna. Övertramp måste kunna bestraffas. Det får inte, som idag, löna sig att strunta i naturen.

Principiellt måste alltså samhällets reglering inriktas på att ta tillvara de allmänna intressen som kan stå i konflikt med det enskilda intresset - inte

på att föreskriva hur varje brukare i detalj ska hantera sin mark. För att detta ska fungera behövs utbildning men det är inte tillräckligt. Det krävs också en effektiv lagstiftning och en fungerande tillsyn.

En utgångspunkt för en bra portalpragraf skulle kunna vara följande bearbetning av kommitténs förslag till miljömål:

> "Skogen och skogsmarken är en nationell tillgång som skall nyttjas uthålligt så att dess naturgivna produktionsförmåga vidmakthålls. Biologisk mångfald och genetisk variation skall säkerställas genom att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens estetiska och kulturella värden skall värnas."

Hur mycket virke kan Sveriges skogar producera?

Kommittén utgår från att avverkningarna i den svenska skogen långsiktigt och uthålligt kan ökas från idag 60-65 miljoner m^3sk per år till 95 miljoner m^3sk per år. Jag anser att denna förhoppning inte går att förena med kravet att produktionsförmågan ska upprätthållas med "naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna näringsämnen från havet".

Mycket tyder tvärtom på att redan det nuvarande virkesuttaget ligger mycket nära det långsiktigt maximala produktionsnivån. Ökas produktionen ytterligare kommer skogsbruket inte heller i strikt fysikalisk/kemisk mening att kunna betecknas som uthålligt.

En skogspolitik baserad på avverkningsberäkningar som i praktiken förutsätter en överexploatering eller massiva gödslingsinsatser förtjänar inte beteckningen "långsiktigt hållbar". Den strider mot de intentioner som bl a riksdagen och FN:s miljökonferens i Rio ställt sig bakom och innebär en utomordentligt riskabel strategi.

Principen om sektorsansvar

I samband med att riksdagen 1991 fastslog målet om bevarande av den biologiska mångfalden uttalade man också bl a:

> "Ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen får enligt utskottets mening inte begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösningsersättning m m./.../
> Enligt den s k sektorsprincipen skall varje sektor ta sitt miljö- och naturvårdsansvar inom ramen för sin verksamhet. Tillvaratagande av naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav förutsätter /.../ att markägarna och företagen tar sin del av det ekonomiska ansvaret för att säkra skyddsvärda områden. Liksom den s k PPP-principen tillämpas inom försurningen bör en motsvarande princip utformas där förvaltande

av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätter statliga bidrag."

Uttalandet stöddes av samtliga dåvarande riksdagspartier med undantag för moderata samlingspartiet.

Riksdagens uttalande ansluter väl till de principer för miljövårdsarbetets finansiering som ekonomer världen över är överens om måste gälla för att åstadkomma en riktig kostnadsfördelning och maximal samhällsekonomisk effektivitet.

Redan 1972 ställde sig OECD, de utvecklade industriländernas samarbetsorganisation, bakom principen PPP - Polluter Pays Principle - eller "förorenaren betalar". PPP innebär kortfattat att den som orsakar ett miljöproblem ska betala dess lösning.

Denna princip är idag vedertagen. Ingen skulle längre komma på tanken att begära ersättning från staten därför att moderna avgaskrav har gjort bilarna dyrare. Ett företag som inte har råd med miljöåtgärder kallas olönsamt och läggs ned.

Varje avsteg från PPP-principen och denna definition av sektorsansvaret innebär i ett eller annat avseende en subventionering av den berörda branschen, ökade samhällsekonomiska kostnader och en begränsning av det ekonomiska aktionsutrymmet för samhället i övrigt.

Till en del tillämpas PPP redan även inom skogsbruket. De mer eller mindre kvalificerade bedömningar som gjorts pekar mot att naturhänsynen f n kostar svenskt skogsbruk några hundra miljoner till någon miljard kronor per år. Skogsvårdsavgiften har också tidigare bidragit till finansieringen av naturreservat.

Av t ex fördelnings- eller regionalpolitiska skäl kan det finnas skäl att subventionera enskilda företag eller landsändar. Att, på det sätt kommittén föreslår, subventionera en hel näring med miljardomsättning, förefaller däremot helt omotiverat och strider mot grundläggande, marknadsekonomiska principer.

Kommitténs förslag innebär två typer av subventionering till skogsnäringen:

a/ Genom att inte föreslå de åtgärder som krävs för att uppfylla den av riksdagen fastställda målsättningen om biologisk mångfald kommer samhället totalt sett att lida välfärdsförluster i form av en biologiskt utarmad natur. Denna förlust är svår, möjligen omöjlig att värdera i pengar (hur mycket är ett långskägg eller en vitryggig hackspett värda?). Enligt principen om sektorsansvar ska skogsnäringen integrera naturvårdskostnaderna i sin verksamhet. Detta motsätter sig dock kommittén. I praktiken innebär detta att man vill befria skogsbruket från ett kostnadsansvar, som näringen naturligen borde ta. Kostnaden lastas i stället över på samhället i övrigt och på kommande generationer. Detta innebär i realiteten en omfattande subvention.

b/ De direkta kostnaderna för att skydda natur läggs omotiverat och orättvist enbart på skattebetalarna. Kommittén föreslår att statens anslag för inköp av skogsmark för naturvårdsändamål ökas från 126 till 280 milj kr per år. Förslaget att knyta anslagshöjningen till utförsäljningen av aktier

i Domän AB påverkar inte det faktum att hela kostnaden för att med bildande av reservat kompensera den utarmning skogsbruket orsakar läggs på skattebetalarna. Med tanke på de reservatsbehov som motiveras av bl a friluftslivet och mot bakgrund av den utarmning som direkt (främst under 1980-talet) orsakats av staten genom bl a lagstiftning och bidragsgivning, är det dock knappast rimligt att hela reservatskostnaden läggs på branschen. Att, som kommitén vill, helt befria näringen från ett finansieringsansvar är däremot uppenbarligen minst lika orimligt och innebär en subventionering.

I tilläggsdirektiven till kommittén understryker regeringen att kommittén ska föreslå former för ett utökat sektorsansvar. Det har kommittén struntat i. Trots marginellt ökade krav på t ex kvarlämnande av gamla träd på hyggen, innebär kommitténs förslag tvärtom totalt sett att branschens ekonomiska sektorsansvar minskas. De kostnader för bl a anläggning av ädellövskog och delvis även för bildande av naturreservat som skogsbruket tidigare via skogsvårdsavgiften bidragit till ska, enligt kommitténs förslag, hädanefter helt övertas av skattebetalarna. I detta avseenden strider förslagen därmed mot regeringens direktiv.

Minimera kostnaderna - integrera naturvården i skogsbruket

Kommittén diskuterar tre principiellt olika vägar att uppnå målet om biologisk mångfald. I likhet med kommittén vill jag i första hand verka enligt alternativ 3, dvs "Skogen brukas med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsarealen."

Naturvårdsarbetet inom skogen kan bedrivas med olika kombinationer av allmänna hänsyn, metodanpassningar och skydd. Från samhällsekonomisk synvinkel bör man eftersträva den kombination av åtgärder där de uppställda målen nås till så låg kostnad som möjligt. Eftersom tillämpade brukningsmetoder och allmänna hänsyn å ena sidan och områdesskydd å andra åtminstone delvis fungerar som kommunicerande kärl bör åtgärder på det ena området samordnas med åtgärder på det andra området.

Konkret innebär detta att man i första hand bör sikta på att anpassa skogsbruket generellt så pass kraftigt att behovet av särskilt undantagna naturreservat kan närma sig den miniminivå på ca fem procent nedanför skogsodlingsgränsen (SO) som en till kommittén tillkallad analysgrupp har angett (se vidare avsnittet "Hur mycket reservat behövs och vad kostar det?).

Det är dock viktigt att i sammanhanget understryka två saker:

a/ En sådan aktionsmodell förutsätter förändringar av det praktiska skogsbruket av en karaktär och omfattning som går långt utöver det som kommittén diskuterar. Den modell kommittén föreslår innebär ytterst marginella förändringar av den existerande skogsbrukslagstiftningen. Mot bakgrund av analysgruppens rapport innebär kommitténs förslag att det i realiteten föreligger ett reservatsbehov på närmare 15 procent av den produktiva skogsmarken nedanför SO-gränsen. Detta faktum nonchalerar kommittén och föreslår i stället att endast 5 procent av den totala skogsmarken skyddas.

b/ Analysgruppen visar vidare entydigt att den biologiska mångfalden - oavsett hur starkt skogsbruket i övrigt anpassas - kräver att minst fem procent av skogsmarken nedanför SO-gränsen helt undantas från skogsbruk. Detta är ett absolut minimum, men inte ens denna golvnivå vill alltså kommittén uppnå.

Jag har tidigare pekat på vikten av att finna en direkt koppling mellan naturvårdskostnaderna och det praktiska skogsbruket. F n saknas helt ekonomiska motiv för vare sig den enskilde skogsbrukaren eller för näringen som helhet att integrera naturvården i sin verksamhet. (Vi kan i sammanhanget bortse från att vissa åtgärder som är positiva från naturvårdssynpunkt samtidigt är privatekonomiskt lönsamma.) Likaså saknas straffsanktion mot den som struntar i sitt naturvårdsansvar, en ordning som ensidigt missgynnar den som frivilligt bedriver en aktiv naturvård inom sitt skogsbruk.

De tidigare resonemangen om sektorsansvar är i sig tillräckliga motiv för att skogsnäringen utöver huvudansvaret för de allmänna naturhänsynen också tar det ekonomiska ansvaret för den reservatsbildning som, med hänsyn till skogsbruket i stort, krävs.

Det finns emellertid även mera praktiska motiv. Om det finns en koppling mellan reservatsbehov och metodval/allmänna hänsyn innebär det att skogsnäringen ges direkta ekonomiska motiv att reducera reservatsbehovet genom förbättrade allmänna hänsyn och anpassade metoder. En direkt koppling metodval/allmänna hänsyn-reservatsbildning ökar effektiviteten och minskar de samlade kostnaderna.

Ersättningsregler för intrång

En naturlig väg att förstärka kopplingen och integrera naturvården i skogsbruket vore att återinföra de regler om ersättning vid intrång som tidigare gällde. Genom en kompromiss i riksdagen 1987 ändrades lagens ersättningsbestämmelser på ett sätt som innebar att områden som markägaren tidigare var skyldig att utan ersättning skydda nu endast kan säkras genom att markägaren får intrångsersättning.

Genom att de obligatoriska kraven inte längre relateras till den aktuella fastigheten utan till "berörd del" av fastigheten, kan en skogsägare genom taktiskt utförda avverkningar, bit för bit och fullt lagligt, totalt spoliera ett naturområde som före 1987 åtnjöt automatiskt skydd.

Som redovisas i rapporten "Naturvårdshänsyn och de areella näringarna" (Ds 1991:87) vore en återgång till de gamla ersättnings-reglerna en enkel och billig åtgärd att mildra skogsbrukets naturvårds-problem. Jag vill i sammanhanget citera vad folkpartiet liberalerna i en partimotion (1988/89:Jo736) skrev:

> "Ersättningsbetsämmelserna i naturvårdslagen måste ändras.
> Ersättning till markägare skall utgå om ett naturskyddsbeslut innebär avsevärt intrång i pågående markanvändning. Före 1 juli 1987 gällde att detta intrång skall bedömas i förhållande till den ekonomiska enheten eller brukningsenheten. Men i och med den nya uppgörelsen mellan

socialdemokraterna och centern om den nya plan- och bygglagen ändrades denna regel. Nu skall intrånget bedömas efter "berörd del". /.../

Dessa regler krymper möjligheterna att ställa krav på naturvårdshänsyn i skogsbruket med stöd av skogsvårdslagens § 21. Det är fråga om hänsyn av marginell ekonomisk betydelse, vars främsta syfte är att bibehålla den biologiska mångfald som hotas av de moderna brukningsmetoderna/.../

Naturvårdsverket framhåller också i sin skrivelse om naturvårdslagen att "en drastisk försämring" har skett för naturvården i och med de nya ersättningsbestämmelserna och att "en stor osäkerhet beträffande rättsläget" har inträtt.

Riksdagen bör därför av regeringen begära förslag till ändrade ersättningsbestämmelser i naturvårdslagen så att rätten till ersättning i fortsättningen relateras till brukningsenhet i stället för till berörd del."

Om nuvarande ersättningsregler behålls kommer det på sikt att innebära att en rad värdefulla, mindre områden förstörs med liten ekonomisk vinning för den enskilde, men stora samhälleliga förluster. Genom en återgång till de gamla reglerna skulle dessutom en stor del av det s k biotopskyddet sannolikt kunna genomföras utan tillskott av skattemedel. Såväl statsfinansiella som samhällsekonomiska skäl talar alltså starkt för en återgång till de gamla ersättningsreglerna.

Kommittén accepterar delvis detta resonemang och föreslår en mindre justering av de nu gällande reglerna. Några sakliga skäl för att inte fullt ut tillmötesgå kravet om återgång till 1987 års regler redovisas dock inte. Tyvärr tycks man ha låtit sig styras av ideologiska och prestigemässiga låsningar trots att detta innebär att man medvetet tvingas acceptera onödiga skador i naturen och dessutom onödigt höga samhälleliga kostnader för naturvården.

Lagen ska gälla alla

En annan principiellt mycket viktig och sannolikt mycket kostnadseffektiv åtgärd vore att införa en straffsanktion för brott mot lagens naturvårdsregler. De nuvarande föreskrifterna om naturvårdshänsyn är i praktiken bara rekommendationer som följs i begränsad utsträckning. Naturvårdsregleringens utomordentligt svaga legala status avspeglar sig i efterlevnaden. Skogsstyrelsens GRÖNSKA-rapport visar att ännu mer än ett decennium efter det att reglerna om hänsyn till fauna och flora trätt i kraft följs de inte ens till hälften vid avverkningarna. Detta är, som jag ser det, i grunden en konsekvens av att lagens naturvårdsparagraf har en så låg status.

Utredningen har uppenbarligen klart för sig att den dåliga efterlevnaden till inte obetydlig del har med bristen på efterföljder att göra:

"Krav som hävdas med tvingande medel, dvs lagstiftning, får prioritet framför andra mål, i princip oavsett kostnader." (sid 8, kapitel 9)

Naturligtvis finns det ett samband mellan skogsbrukarnas bristande kunskaper och de konkreta problemen. Lagstiftningen signal till brukarna om att naturvård är ett frivilligt åtagande som man kan ägna sig åt i mån av tid och intresse bidrar snarast till att minska skogsbrukarens motivation att öka sina kunskaper. Jämför t ex med de åtskilligt resolutare reglerna om återväxt!

Naturhänsyn i skogsbruket ger i många fall inga kostnader för skogsbrukaren. Helt kostnadsfri är dock inte naturhänsynen. Att åtskilliga av de i praktiken helt frivilliga naturvårdsregler i mycket stor utsträckning nonchaleras är därför knappast förvånande. Några straff för lagbrotten existerar inte och övervakningen är minimal. Den som är oseriös kan med andra ord riskfritt tjänar extrapengar på att strunta i naturvärdena. Regleringen gynnar systematiskt ett felaktigt beteende. Denna ordning vill kommittén märkligt nog behålla.

Kommitténs förslag om obligatorisk redovisning av naturvårds-hänsyn i avverkningsanmälningarna är en elegant lösning som påtagligt har förutsättningar att öka möjligheterna att förankra lagstiftningens målsättning i verkligheten. Genom dessa anmälningar skulle myndigheterna enkelt kunna ange föreskrifter vid enskilda skogsbruksåtgärder.

Det är väsentligt att kravet om preciserade naturvårdsåtgärder gäller generellt. Ett sådant krav skulle knappast påverka de skogsbrukare som redan idag bedriver ett modernt, naturanpassat skogsbruk. Det skulle däremot kunna användas för att förhindra att medvetna eller omedvetna olyckor inträffar på marker som brukas med mindre kunskap eller intresse.

En förutsättning för att en sådan ordning ska bli effektiv är dock att lagens tillämpningsföreskrifter till den föreslagna § 29 (tidigare § 21) moderniseras så att de blir mera funktionella från biologisk synpunkt samt att den personal som hanterar anmälningarna har hög biologisk kompetens. Den typ av kompetens som krävs saknas i stort sett i den nuvarande skogsvårdsorganisationen.

Därutöver krävs också att en straffsanktion mot oseriösa skogs-brukare som struntar i sitt naturvårdsansvar införs. De straffsanktioner som f.n. finns i skogsvårdslagen är helt utformade för att garantera produktionsmålen.

§ 34 (nuvarande § 24) innebär att skogsvårdsorganisationen på den försumlige markägarens bekostnad kan åtgärda dåliga planteringar, en ordning som de flesta säkert inte finner helt orimlig. Förstörda naturmiljöer kan däremot inte repareras i efterhand. Ska naturvårdsreglerna fungera krävs en reglering liknande den som tillämpats i ädellövskogslagen, dvs att brott beivras med böter eller fängelse.

I konsekvensens namn borde motsvarande regler naturligtvis införas generellt när det gäller åtgärder som strider mot regler till skydd för skogens naturvärden. Återigen: En sådan ordning kommer inte att påverka de skogsägare som tar sitt ansvar utan uteslutande drabba dem som struntar i naturhänsynen.

Hur mycket reservat behövs och vad kostar det?

På ett tidigt stadium beställde kommittén, via AVB-92 utredningen, en analys av hur mycket naturreservat som behövs för att vidmakthålla den biologiska mångfalden i skogslandskapet. Uppdraget gick till Lars-Erik Liljelund, Naturvårdsverket, Börje Pettersson, Stora Skog AB, och Olle Zackrisson, Sveriges Lantbruksuniversitet.

Analysgruppens rapport redovisades i en pm för utredningen daterad 920120. Den överlämnades till beställaren, AVB-92, för vidare behandling och redovisas som en kraftigt bearbetad sammanfattning i bilaga 10, kapitel 7. Analysgruppens rapport som alltså ej redovisas i betänkandematerialet drar bl a följande slutsatser:

"- Den biologiska mångfalden i de svenska skogsekosystemen har under en längre tid reducerats kraftigt över större arealer.
- Ett bevarande av biologisk mångfald kräver en hög säkerhet och behovet av restaureringsprogam är stort.
- Med nuvarande skogsbruksmetoder och hänsynsnivå bör ca 15 % av den produktiva skogsmarken nedanför SO-gränsen säkerställas i form av reservat.
- Strategin bör vara att försöka ändra dagens skogsbruksmetoder så att de mera liknar de naturliga störningsregimer skogsbestånd och landskap tidigare utsatts för. En sådan inriktning av skogsbruket skulle kunna mer än halvera det angivna reservatsbehovet."

Om vi behåller nuvarande skogsbruksmetoder och hänsynsnivå måste vi alltså, för att klara den biologiska mångfalden i de svenska skogsekosystemen, skydda ca 15 procent av den produktiva skogsarealen nedanför SO-(skogsodlings)gränsen i form av reservat. Om vi ändrar metoderna radikalt kan detta behov minskas till "mindre än hälften". En av gruppens medlemmar har senare definierat den undre nivån till fem procent. Detta utgör ett slags "golv" för minsta nödvändiga reservatsbehov.

Den sammanfattning som biläggs betänkandet skriver bl.a. "Med utgångspunkt från denna definition (analysgruppens def. av biologisk mångfald) och andra övergripande resonemang har gruppen bedömt att det totala reservatsbehovet är ca 15 % av den produktiva skogsmarksarealen".

Redovisningen är bl.a felaktig på denna punkt. Analysgruppen anger enbart skyddsbehovet nedanför SO-gränsen, inte det totala skyddsbehovet. Så länge man diskuterar ett skyddsbehov kring 15 % har denna distinktion ingen avgörande betydelse för det tillkommande behovet av skyddad areal. Går man däremot ned mot lägre andelar blir effekterna dramatiska.

F n är totalt knappt 630 000 ha produktiv skogsmark (motsvarande 2,65 % av den produktiva skogsarealen) skyddad. Av den skyddade arealen är 530 000 ha eller nära 85 % belägen ovanför SO-gränsen. Om målsättningen att öka skyddet sätts till 5 % av skogsmarken i hela landet (jag förutsätter att produktiv skog avses) som kommittén gör (kap.8.3.1), blir det tillkommande arealbehovet 570 000 ha. Sätts målsättningen till att skydda 5 % av skogsarealen nedanför SO-gränsen , till skillnad mot kommitténs "hela landet", blir behovet nästan dubbelt så stort - drygt 1 miljon ha. Ingen som medverkat i kommitténs arbete kan vara omedveten om effekten av denna distinktion.

I huvudbetänkandet presenteras analysgruppens slutsatser på följande sätt:

"I en specialanalys för kommittén /.../ antas som ett räkneexempel att 15 % av skogsmarken avsätts till reservat då speciella åtgärder inte vidtas vid brukandet av skogen." (sid 14, kapitel 7)

"Kommittén har låtit genomföra en särskild analys angående reservatsavsättning av skogsmark./.../I analysen antas det som ett räkneexempel att reservatsbehovet är 15 % av skogsmarken utanför den fjällnära skogen under förutsättning att 1980-talets skogsbruksmetoder och hänsynsnivå tillämpas." (sid 5, kapitel 8)

Huvudbetänkandets text är direkt missvisande i detta avseende. Siffran 15 % är inte ett "räkneexempel" utan resultatet av en konsekvensanalys där riksdagens uttalade mål om biologisk mångfald ställts mot olika tänkbara hänsynsnivåer och tillämpat skogsbruk. I kommittébetänkandet relateras dessutom reservatsbehovet ömsom till "skogsmarken", ömsom till "skogsmarken utanför den fjällnära skogen". I betänkandets förslagsdel visar det sig att kommittén valt att utgå från den felaktiga versionen, dvs arealbehovet relateras till hela skogsmarksarealen. Som en konsekvens av detta, och med utgångspunkt från kommitténs 5 %-mål, halveras därigenom det tillkommande reservatsbehovet.

Expertgruppens rapport är den mest kvalificerade vetenskapliga analys inom området som gjorts. Så länge inte allvarlig kritik riktats mot dess vetenskapliga kvaliteter borde rapporten självfallet ha bilagts utredningen, i obearbetat skick, och utgjort en av hörnstenarna för kommitténs slutliga resonemang. Rapporten är kortfattad (19 s.) och någon allvarlig kritik mot dess slutsatser har, såvitt jag vet, inte framkommit.

Att analysgruppens rapport inte bilagts betänkandet är mycket anmärkningsvärt. Kommitténs nonchalans i behandlingen av rapporten är av fundamental betydelse för de grundläggande resonemang och slutsatser kommitténs majoritet ställt sig bakom. Med en saklig redovisning av analysgruppens rapport skulle det ha varit omöjligt för kommittén att försvara de mycket begränsade åtgärder man nu föreslår för att motverka den biologiska utarmningen av den svenska skogen. Detta kan möjligen ha sin grund i det beklagliga faktum att politiska överväganden allt för ofta styrs av andra faktorer än sakskäl.

Kommittén föreslår endast obetydliga justeringar och skärpningar av kraven om allmänna naturhänsyn och brukningsmetoder i skogsbruket. Mot bakgrund av den ovan refererade analysgruppens slutsatser innebär detta att ca 15 % (att jämföras med dagens nivå 0,4 %) av skogen nedanför SO-gränsen behöver avsättas som reservat. Kommittén väljer dock, utan några särskilda motiv, att strunta i expertgruppens slutsatser och hittar i stället på en egen ambitionsnivå: 5 % av all produktiv skogsmark, dvs inklusive skogsmarken ovanför SO-gränsen (att jämföras med dagens nivå på 2,65 %).

Även denna målsättning är förvisso en förbättring jämfört med dagsläget. Kommitténs förslag saknar dock varje anknytning till vetenskapliga värderingar av skyddsbehovet och strider mot riksdagens principuttalande om den biologiska mångfalden våren 1991. Den reella innebörden i kommitténs förslag är att man struntar i riksdagens principbeslut.

Centralt i sammanhanget är att komma ihåg att behovet av att undanta skogsmark från skogsbruk - och därmed kostnaderna för reservatsbildning - är starkt beroende av hur skogsbruket i stort bedrivs. Vid låga hänsyn krävs enligt den tidigare refererade analysgruppens rapport att 15 procent skyddas. Det motsvarar 3,38 milj ha, att jämföras med den f n skyddade arealen om knappt 0,1 milj ha nedanför SO-gränsen. Huvuddelen av den mark som behöver skyddas finns i södra och mellersta Sverige samt i Norrlands kustland. Ska skyddet vara meningsfullt krävs att reservatsbildningen är regionalt och biotopmässigt spridd. Framför allt gäller det att skydda relativt högproducerande marker.

Det är också viktigt att lägga en tidsmässig aspekt på reservatsbildningen. Huvuddelen av skyddsarbetet måste ske under det närmaste decenniet.

Att komma upp till 15 procent skyddad mark skulle vid en i sammanhanget relativt lågt satt genomsnittlig prisnivå på 30 000 kr/ha totalt kosta knappt 100 miljarder kr. Vid stark naturanpassning av skogsbruket kan reservatsbehovet minskas till 5 procent, nedanför den fjällnära skogen. Kostnaden för de ytterligare drygt 1 milj ha skogsmark som behöver skyddas sjunker då till drygt 30 miljarder kr.

Den totala kostnadsnivån påverkas naturligtvis också av hur staten hanterar den mark domänverket förvaltar. Genom att föra över icke-skyddad mark från Domän AB till naturvårdsfonden skulle behovet av markinköp eller kontanta medel för markinköp kunna minskas påtagligt.

Beroende på hur man kombinerar olika typer av åtgärder kan man alltså komma fram till helt olika behov av insatser från skogsnäringens och statens sida.

a/ Nuvarande hänsyn och metoder. Domänmarken utnyttjas inte alls. Återstående reservatsbehov 3,28 milj ha. Kostnad 100 miljarder kr.

b/ Radikalt förändrat skogsbruk. Domänmarken utnyttjas inte alls. Återstående reservatsbehov 1 milj ha. Kostnad 30 miljarder kr.

c/ Nuvarande hänsyn och metoder. 500 000 ha domänmark utnyttjas. Återstående reservatsbehov 2,78 milj ha. Kostnad 83 miljarder kr.

d/ Radikalt förändrat skogsbruk. 500 000 ha domänmark utnyttjas. Reservatsbehov 0,5 milj ha. Kostnad 15 miljarder kr.

Beräkningen visar med önskvärd tydlighet de mycket stora besparingar när det gäller reservatsbildning som går att uppnå genom en radikal omläggning av skogsbruket.

Kommitténs finansiering oseriös!

Kommitténs förslag till finansiering av de framtida reservaten är, såvitt jag kan förstå inte seriöst. Att öka reservatsarealen från idag 2,65 till 5 procent av den produktiva skogsarealen innebär att ca 570 000 ha skogsmark måste lösas in. Kommittén anger för detta en total kostnad på 8,4 miljarder kr, motsvarande ett genomsnittligt pris på knappt 15 000 kr per ha. Med tanke på att reservatsbildningen främst krävs på relativt högproducerande marker i södra och mellersta Sverige samt Norrlands kustland är denna kostnadsnivå fullständigt orealistisk. Redan med en relativt optimistisk kalkyl där markpriset sätts till 30 000 kr per ha blir den totala kostnaden för detta 17,1 miljarder eller mer än dubbelt så hög. I realiteten tillkommer dessutom kostnader för administration, juridisk hjälp m m på ytterligare 10 procent utöver själva köpeskillingen/intrångsersättningen.

Kommittén kopplar inköpen till utförsäljningen av aktier i Domän AB. Från naturvårdssynpunkt spelar det i och för sig ingen roll hur reservatsköpen finansieras. Naturvården har tidigare krävt att domänmark ska utnyttjas för inbyte av mark för naturvårdsändamål. Många, särskilt mindre markägare är inte intresserade av ekonomisk ersättning vid reservatsbildning utan vill i stället ha ersättningsmark. Att i detta sammanhang utnyttja Domäns markinnehav vore angeläget.

Att, som kommittén föreslår, sälja aktier i Domän AB ger staten kontanta medel men underlättar tyvärr inte den här typen av markbyten. Att göra det statliga naturvårdsarbetet beroende av att i vilken mån staten säljer ut aktier i sitt skogsföretag verkar inte särskilt övertänkt.

Kommittén föreslår att man redan från budgetåret 93/94 ska överföra 160 milj kr från försäljning av aktier i Domän till kontot för reservatsinköp. Enligt uppgift från den ansvarige vid näringsdepartementet är emellertid utförsäljningen av Domän "inte nära förestående", dvs utförsäljningen kommer tidigast att ske om 4-5 år. Att redan från budgetåret 93/94 basera naturreservatsinköpen på Domäns utförsäljning förefaller därmed helt orealistiskt. För att skapa större trovärdighet i förslaget borde kommittén ha föreslagit, att i väntan på att utförsäljningen startar, motsvarande belopp öronmärktes i de belopp som Domän AB årligen skall inleverera till staten.

Kommittén har missförstått biotopskyddet

Kommittén knyter stora förhoppningar till att det s k biotopskyddet ska lösa många av de skyddsbehov som skogsbrukets utveckling har skapat. I

huvudsak hoppas man uppnå detta genom frivilliga, tidsbegränsade civilrättsliga avtal om skydd av mindre naturmiljöer med stora värden.

Tanken om civilrättsliga avtal är riktig men ska inte blandas samman med begreppet biotopskydd så som det avses i naturvårdslagen. Som påpekas i regeringens proposition 1990/91:90 där biotopskyddet föreslogs ska detta skyddsinstitut användas för relativt stabila miljöer. Avsikten är att ge ett permanent, lagstadgat skydd för vissa biotoper, inte - vilket tycks föresväva skogspolitiska kommittén - att på frivillig grund skapa tillfälliga lösningar.

Frivilliga civilrättsliga och tidsbegränsade avtal kan i andra fall vara praktiska och värdefulla. Naturskyddsföreningens arbete med att skydda biotoper för den vitryggiga hackspetten bygger t ex till stor del på frivilliga avtal med markägare. Denna metod kan säkert användas för att stödja speciella skogsbruksmetoder utöver lagstiftningens obligatoriska krav. Skogsbete, fjällskogsbruk och extra lång överhållning av skog är ett par exempel.

Naturvårdens finansiering

Från naturvårdssynpunkt spelar det, som nämnts, egentligen ingen roll hur inköpen av naturreservat och biotopskyddet finansieras. Det är inte ens nödvändigt att den skyddade marken köps in, även om det ter sig som den mest naturliga lösningen om man vill ge naturvärdena ett permanent skydd. Det avgörande är att de nödvändiga reservaten skapas och ges ett legalt skydd. Emellertid är det naturligtvis viktigt att de ekonomiska frågorna löses och jag vill därför kommentera vissa idéer samt presentera en skiss till lösning.

Tanken på en omläggning av den tidigare skogsvårdsavgiften till en naturvårdsavgift för att finansiera inköp av skogsreservat har från olika håll framförts. Att ta ut en avgiften som t ex en viss andel av avverkningsintäkterna har klara teoretiska fördelar, bl a genom att den lägger kostnaden i det led som orsakar naturvårdsproblemen. Skogsbruket skulle alltså gemensamt, via någon form av fond, finansiera de reservatsbildningar som på främst vetenskapliga grunder anses motiverade. Redan den gamla skogsvårdsavgiften användes mot slutet delvis för att täcka naturvårdskostnader.

Genom en direkt koppling mellan skogsbruk och naturskydd skulle det bli lättare att hitta från samhällsekonomiska utgångspunkter optimala kombinationer av allmänna hänsyn, metodanpassningar och reservat. Skogsbruket skulle också få direkta ekonomiska incitament att genom anpassning av sin ordinarie verksamhet minska behovet av reservat och därmed kostnaderna.

Samtidigt är det uppenbart att en sådan utformning av skogsnäringens kostnadsansvar skulle få vissa negativa bieffekter. Avgiften skulle öka priset på svenska virkesråvaror och stimulera till ökad virkesimport. En avgift på svenskt skogsbruk skulle missgynna landets exportindustri. En naturvårdsavgift skulle dessutom bara i begränsad utsträckning kunna ge de styreffekter på "mikronivå" som eftersträvas. Det förefaller i praktiken

ogörligt att differentiera avgiften i förhållande till naturhänsyn på enskilda fastigheter eller skiften.

Att trots detta helt avstå från att ta ut en naturvårdsavgift måste dock betraktas som orimligt. Den skogsvårdsavgift som gällde i slutet av 1980-talet motsvarade närmare 10 kr/m^3 avverkad ved. Med en något lägre naturvårdsavgift, motsvarande 8 kr/m^3, skulle intäkterna bli ca 500 milj kr, ett inte oväsentligt bidrag till finansieringen av skogsbrukets sektorsansvar på naturvårdsområdet.

Som komplement till en naturvårdsavgift måste man dock söka även efter andra lösningar. En tänkbar metod som saknar de begränsade negativa effekter en renodlad naturvårdsavgift på skogsbruket har, kan vara att införa en miljöavgift på den inhemska konsumtionen av papper och papp. Avgiften skulle lämligen tas ut direkt i konsumentledet och skulle ge en direkt koppling till skogsnäringen samtidigt som skogsägare, sågverksindustri och den exportinriktade delen av cellulosaindustrin skyddas. En sådan avgift skulle ha flera positiva styreffekter och bl a understödja strävan att

- dämpa den internationellt sett mycket höga svenska pappers-konsumtionen.
- stimulera återanvändning av papper (restitution för avgiften ges vid returpappersanvändning).
- bibehålla den svenska cellulosaindustrins internationella konkurrenskraft (genom att beskatta i konsumentledet även för importerade produkter).
- uppmuntra satsning på kvalitetsvirke (produktion av sågtimmer gynnas framför massavirke).

Avgiften skulle samtidigt missgynna just de brukningsformer - intensiv fiberproduktion - som orsakar de värsta naturvårdsproblemen. Genom en ökad inriktning mot sågtimmeruttag blir såväl överhållning som mer riktad aptering intressantare, vilket gynnar skogens naturvärden.

Sverige konsumerar per capita 245 kg papper och papp/år (1990), en av de högsta siffrorna i världen. I jämförbara länder är konsumtionen i exempelvis Norge 152 kg, i Finland 225 kg och i Storbritannien 164 kg. Det är ett samhälleligt intresse att konsumtionen av papper och papp hålls tillbaka då miljöproblem uppkommer i såväl uttags- och förädlings- som i avfallsledet. Återvinning bör stimuleras.

Om all inhemsk konsumtion av papper och papp (även importerad) beläggs med en miljöavgift i konsumentledet, med restitution vid export och för returpapper, kan en styrning mot mer returpappersinblandning nås samtidigt som konsumtionen kan dämpas. Avgiftsunderlaget skulle f n vara drygt 1 miljon ton papper per år. En avgift på 50 öre/kg skulle ge en inkomst på 500 milj kr per år. En miljöavgift på papper bör i sin helhet återbördas till skogen i form av inlösen av mark som lämnas för fri utveckling. Vid minskad konsumtion av jungfruliga fibrer kan avgiften höjas utan nämnvärda negativa bieffekter.

Staten har utan tvekan ett ansvar för reservatsbehovet och det är därför rimligt att en del av kostnaden täcks av budgetmedel. En rimlig fördelning kan vara att sätta statens kostnadsansvar till 1/3 och skogsnäringens till

2/3. Om reservatsbehovet förutsätts lösas under en 30-årsperiod och skogsnäringens bidrag fördelas lika mellan naturvårds- och pappersavgifterna skulle kostnadsfördelningen bli

	Staten milj kr/år	Naturvårds-avgift kr/m³ milj kr/år	Pappers-avgift kr/kg milj kr/år	Totalt milj kr/år
Fall a*		17,10	1,00	
Totalt:	1 111	1 111	1 111	3 333
Fall b		5,12	0,33	
Totalt	333	333	333	1 000
Fall c		14,20	0,83	
Totalt:	922	922	922	2 766
Fall d		2,57	0,15	
Totalt:	167	167	167	500

* refererar till de fall som redovisas under rubriken "Hur mycket reservat behövs och vad kostar det?"

Beräkningen illustrerar dels att den anslagsnivå på 280 milj kr som kommittén diskuterar inte skulle räcka på långt när för att uppnå det "golv" för reservatsbehovet som kommitténs analysgrupp angett som nödvändigt även vid en mycket radikal omläggning av skogsbruket (Fall b). Siffrorna illustrerar dessutom de stora samhällsekonomiska effektivitetsvinster som ligger i att välja att lösa mångfaldsproblemen snarare genom en radikal omställning av skogsbrukets metoder och allmänna naturhänsyn än genom att enbart inrätta reservat och i övrigt fortsätta med dagens skogsbruk.

Myndighetsorganisationen

Kommittén kommer under oktober att presentera ett särskilt betänkande om den framtida myndighetsorganisationen inom skogsbruket. Det är därför förvånande att man redan i huvudbetänkandet i flera avseenden mycket hårt binder upp sina ställningstaganden. Redan nu föreslår man t ex i förvånansvärt kraftfulla ordalag att den existerande skogsvårdsorganisationen ges nya uppgifter samt att budgetmedel ska överförs till skogsvårdsorganisationen från bl a anslagen för landskapsvård och miljöövervakning. Trots att man anser att skogsbrukaren enbart bör ha kontakt med en myndighet vill man uppenbarligen behålla en uppdelning där det regionala ansvaret för skogsmarken delas mellan skogsvårdsstyrelse och länsstyrelse. De formuleringar som används ger en kraftig styrning av

hur arbetet med det särskilda betänkandet kring myndighetsorganisationen kan föras. Detta redan innan den utvärdering som kommittén har beställt har presenterats.

Miljökonsekvensbeskrivningar

Kommittén avvisar förslag om att nya skogsbruksmetoder inte ska få tillämpas förrän deras långsiktiga ekologiska effekter grundligt utvärderats i miljökonsekvensanalyser och effekterna befunnits acceptabla. Erfarenheterna av bl a introduktionen av contorta-tallen visar hur viktigt det är att i förväg undersöka effekterna av nya metoder och nytt genetiskt material ute i skogen.

Kommitténs förslag innebär att myndigheterna genom lokalt samråd från fall till fall ska pröva ansökningar om nya metoder. Denna ordning strider mot praxis på andra områden och innebär bl a att en stor del av kostnaden hamnar på myndigheten. När det gäller t ex introduktion av nya läkemedel är det upp till producenten att på egen bekostnad bevisa att ett nytt preparat inte ger orimliga risker eller biverkningar. Samma princip bör självfallet gälla nya skogsbruksmetoder eller nytt plantmaterial.

Avslutning

Avslutningsvis kan konstateras att kommitténs påstående att "Den skogspolitik som kommittén föreslår kommer att starkt bidraga till en förändring av skogsbruksmetoderna vilket bedöms leda till ett betydligt bättre bevarande än hittills av den biologiska mångfalden i skogen" inte är något annat än önsketänkande. Genom det kraftlösa förslaget till framtida skogspolitik kan, enligt min uppfattning, betänkandet i sin nuvarande utformning ej ligga till grund för en proposition om ny skogspolitik.

Sammanfattning

1. Utredningens analys av den hittillsvarande skogspolitikens konsekvenser är i allt väsentligt korrekt och bekräftar den kritik som Naturskyddsföreningen under många år har framfört. Skogsvårdslagen har varit bra på att öka virkesproduktionen, men har påtagligt påskyndat den biologiska utarmning som pågår i skogarna.

2. Det förslag till miljömål som utredningen föreslår är bra och stämmer överens med tidigare riksdagsbeslut om mål för natur- och miljövården i Sverige. De åtgärder och styrmedel som föreslås har dock inga som helst förutsättningar att skapa ett skogsbruk som uppfyller detta mål.

3. Kommittén utgår från att de årliga avverkningarna i den svenska skogen långsiktigt och uthålligt kan ökas från idag 60-65 milj m^3sk till 95 m^3sk. Detta förutsätter sannolikt permanenta insatser med gödsling och strider därmed mot kommitténs målsättning att produktionsförmågan ska upprätthållas med "naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna

näringsämnen från havet". Mycket tyder tvärtom på att vi redan med nuvarande virkesuttag ligger på den nivå kommittén anger.

4. Förslagen om att slopa vissa regler som centralstyrt skogsbruket är positiva. Information och utbildning är nödvändiga för att förbättra naturvården inom skogsbruket men måste kompletteras med skärpta och mera funktionella naturvårdsregler med straffsanktion mot oseriösa skogsbrukare. Andelen skyddad skogsmark måste öka dramatiskt, framför allt på relativt högproduktiva marker i södra och mellersta Sverige samt längs norrlandskusten. De konventioner om bl a artskydd som Sverige undertecknat bör snarast möjligt inlemmas i svensk lagstiftning.

5. Kommitténs förslag till förändringar av skogsbruket är så pass begränsade att riksdagens målsättning om att bevara den biologiska mångfalden inte kommer att kunna uppfyllas med mindre än att den skyddade arealen produktiv skogsmark nedanför skogsodlingsgränsen ökas 30-40 gånger från idag 0,4 till närmare 15 procent. Det framgår av den rapport som lämnats till kommittén av den särskilt tillkallade analysgruppen. Kommittén föreslår, utan särskilda motiv, att reservatsbildningen begränsas till 5 procent av den totala skogsarealen, motsvarande högst 3 procent av skogsmarken nedanför SO-gränsen. Med en så låg ambition blir det, med utgångspunkt från analysgruppens rapport, omöjligt att uppfylla riksdagens målsättning om biologisk mångfald.

6. I strid med direktiven föreslår kommittén att skogsbrukets eget finansiella sektorsansvar på bl a miljöområdet minskas. Kostnader som näringen tidigare själv stått för via skogsvårdsavgiften ska i ökad utsträckning täckas av skattebetalarna. Man vill t o m föra över pengar som öronmärkts för jordbrukets landskapsvård till skogsbruksåtgärder. Från naturvårdssynpunkt spelar det egentligen ingen roll vem som betalar. Kommitténs förslag innebär dock att huvuddelen av de miljökostnader skogsbruket orsakar i form av biologisk utarmning och behov av reservatsbildning även i framtiden skjuts över på kommande generationer och skattebetalarna.

7. Kommitténs kalkyl över kostnaderna för reservatsinköp är oseriös. De anslag kommittén föreslår räcker inte ens för att uppnå halva den (i sig otillräckliga) målsättning man anger. Förslaget förutsätter ett genomsnittligt markpris under 15 000 kr per hektar. I realiteten kostar den aktuella skogsmarken sannolikt i genomsnitt mer än dubbelt så mycket. Kommitténs motiv för att villkora markinköpen till utförsäljningen av aktier i Domän AB är oklara och innebär att det knappast kommer att finnas medel tillgängliga förrän tidigast om 4-5 år.

8. Den lag som reglerar skogsbruket bör kallas "Skogsbrukslagen" alternativt "Lagen om skötsel av skogsmark". Det är, språkligt sett, mera korrekta och neutrala beteckningar än den nuvarande. Termer av typen "hänsyn till naturvårdens intressen" eller "naturvårdsintresset" bör ersättas

av "hänsyn till naturen", "hänsyn till naturvärdena". Det är naturen skogsbruket ska ta hänsyn till, inte till den organiserade naturvården.

9. Skogsbrukslagen bör i sin portalparagraf fastslå att skogen ska brukas på naturens villkor, dvs riksdagens målsättning om biologisk mångfald ska uppfyllas och de långsiktiga fysikalisk/kemiska produktions-förutsättningarna får inte hotas. Lagen bör tydligt ange de ramar beträffande bl a den biologiska mångfalden som nyttjandet av skogen måste hålla sig inom. Därigenom kan behovet av detaljregler begränsas.

10. Skogsbrukets naturvårdsmål bör i första hand uppnås genom en generell naturanpassning av skogsbruket. Detta innebär bl a ett totalt stopp för ytterligare plantering med contortatall, stopp för våtmarksdikning i Syd- och Mellansverige, förbud mot helträdsutnyttjande och kraftig markbearbetning, kraftig begränsning eller totalt stopp för kvävegödsling, ingen ytterligare förtätning av skogsvägnätet samt en översyn av naturvårdsreglerna så att dessa blir mera biologiskt funktionella än dagens, mera estetiskt inriktade regler. Kommitténs förslag om att mildra kraven på åtgärder vid insektspåverkan m m är bra. Uppmaningen att lämna kvar fler gamla träd vid avverkningar bör bli obligatorisk. Nya skogsbruksmetoder bör inte få tillämpas förrän deras långsiktiga ekologiska effekter grundligt utvärderats i miljökonsekvensanalyser och effekterna befunnits acceptabla. Kommitténs förslag om redovisningar av naturhänsyn vid avverkningsanmälningar är bra och bör genomföras.

11. Brott mot naturvårdsreglerna måste straffsanktioneras - dagens regler gynnar systematiskt de skogsbrukare som nonchalerar naturhänsynen. De regler om s k intrångsersättning som gällde fram till 1987 bör återinföras. En kraftfull satsning på utbildning och information är nödvändig. Förslaget om en obligatorisk skogsmaskinförarexamen bör förverkligas. Även skogsägarexamen bör bli obligatorisk.

12. Ett nytt system med frivilliga naturvårdskontrakt (motsvarande det s.k. NOLA-stödet som finns inom jordbruket) till skogsägare som förbinder sig att naturanpassa sitt skogsbruk betydligt utöver lagens krav bör införas. Till dessa åtgärder bör även räknas satsning på skogsbete, åtminstone i Syd- och Mellansverige. I systemet bör förslaget om en s.k. naturvårdsgräns för skogsbruk i de fjällnära områdena inlemmas.

13. Metoder för en sammanhållen, naturvårdsinriktad landskapsplanering bör utvecklas i samverkan mellan skogsbrukare, forskare och myndigheter. Genom en sammanhållen planering över större arealer kan landskapets naturvårdskvalitéer bevaras samtidigt som man bedriver ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk.

14. Avverkningsstopp bör omedelbart införas i de återstående, ursprungliga naturskogarna. Privata markägare kompenseras på vanligt sätt. Förslagsvis bör 500 000 ha av Domäns idag oskyddade markinnehav

överföras till en regionalt spridd markfond som naturvårdsverket kan använda för reservatsbildningar och markbyten.

15. Anslagen för att skydda skogsmark som naturreservat eller genom biotopskydd måste öka betydligt, hur kraftigt beror på skogsbrukets utveckling i stort. För att bli effektivt måste skyddsinsatserna fördelas väl regionalt och biotopmässigt och tidsmässigt koncentreras till 1990-talet och de första åren av kommande decennium. Enligt den s k försiktighetsprincipen är det bättre att driva reservatsbildningen så pass långt att det finns säkerhetsmarginaler än att underdimensionera skyddet. Detta talar för att man bör akta sig för att hamna vid den "golvnivå" på fem procent nedanför SO-gränsen som forskarna angett.

16. I linje med principen om sektorsansvar bör huvuddelen av skogsbrukets miljökostnader täckas av näringen själv. Ansvaret är dock inte renodlat. En lämplig lösning kan vara att en tredjedel av kostnaden för reservatsbildning täcks via statsbudgeten, en tredjedel via en naturvårdsavgift på skogsbruket och en tredjedel via en miljöavgift på den inhemska, icke-returpappersbaserade konsumtionen av papper och papp.

17. Behovet av och därmed kostnaderna för att undanta produktiv skogsmark från skogsbruk påverkas mycket starkt av hur skogsbruket i stort bedrivs. Detta påverkas i sin tur kraftigt av vilka allmänna villkor som gäller beträffande metoder och allmänna naturhänsyn. En återgång till 1987 års ersättningsregler kan sannolikt radikalt minska behovet av ekonomiska ersättningar i samband med biotopskyddet.

18. Kommitténs förslag till framtida skogspolitik har ingen förankring i den problembeskrivning som redovisas i betänkandet. Betänkandet kan således inte, i sin nuvarande form, ligga till grund för en proposition om skogspolitiken inför 2000-talet.

Särskilt yttrande av sakkunnige Staffan Tranell

ALLMÄNNA KOMMENTARER

Inriktingen i kommitténs förslag till ny skogspolitik är riktig. Det är bra att man slår fast behovet av förändrade skogsbruksmetoder *och* en kraftig ökning av arealen skyddad skog som nödvändiga för att uppnå ett miljömål som kommittén haft i uppdrag att utforma. Det är också bra att man i vart fall likställer detta mijlömål med produktionsmålet som tidigare under 1900-talet helt dominerat skogspolitiken. För mig är det självklart att naturen och omsorgen om den biologiska mångfalden sätter ramarna för skogbruket, dvs. miljömålet är överordnat produktionsmålet. I praktiken spelar det inte så stor roll under förutsättning att skogsbruket verkligen lever upp till miljömålet och att nödvändiga reservatavsättningar kommer till stånd.

De skogspolitiska medel som kommittén anvisar skall, tillsammans med de övriga krafter som påverkar skogsbruket, leda till den önskvärd balansen av produktion och miljö. Kommitténs förslag till förändringar och förnyelse av skogspolitiken ger större frihet genom minskad detaljreglering, har en positiv syn på "alternativa" brukningsformer, tror på ökad frivillighet, och lägger tyngpunkten på betydelsen av ökad kunskap. Detta är bra både för skogsbruket och naturvården, men detta och övriga föreslagna åtgärder är inte tillräckligt för att åstadkomma nödvändiga förändringar, och återspeglar inte i tillräckligt hög grad de kunskaper som kommittén inhämtat under arbetets gång. De föreslagna medlen leder inte till den önskvärda balansen, färmst därför att det finns för mycket gammalt produktionstänkande kvar och för lite nytänkande på miljösidan.

Några frågor vill jag särskilt kommentera.

KUNSKAP

Jag delar helt kommitténs uppfattning att goda kunskaper hos de människor som är delaktiga i skogsbruket är nödvändigt för att uppnå de skogspolitiska målen. Jag instämmer också i konstaterandet att det är skogsägaren som har det slutliga ansvaret för skötseln av skogen och marken och att det medför krav på kunskaper i ekologi och naturvård, liksom att nyblivna skogsägare är en särskilt viktig målgrupp när det gäller kunskapsförmedling. Däremot anser jag inte att den satsning på traditionell rådgivning via SVO som kommittén anvisar som medel för att få ut kunskaper ger tillräckligt hög kunskapsnivå hos skogägare i allmänhet. Det finns inga bevis för att rådgivningen är vare sig effektiv eller billig när det gäller att föra ut grundläggande kunskaper. Risken är uppenbar att vi, liksom tidigare, till höga kostnader når endast en begränsad grupp skogsägare.

Jag vill framhålla följande: Vi har en lång tradition i Sverige av information och utbildning som ett medel att föra ut skogspolitiken till

skogsbruket. Det har i huvudsak handlat om frågor rörande skogsproduktion i småskogsbruket, men på senare år även en del naturvård.

I grund och botten ligger en tro på att kunskap påverkar människors beteende. Kan man föra ut kunskap om de förhållanden som ligger till grund för skogspolitiska beslut så ökar möjligheterna att genomföra politiken och nå målet. Sedan 1979 års skogspolitiska beslut har våra kunskaper om skogsekosystemen och dess naturliga förändringar ökat. Likaså kunskaperna om människans påverkan på detta system i det tidigare bondesamhället och i dagens effektiva skogsbruk. Våra kunskaper är långt ifrån fullständiga, men vi börjar i alla fall förstå hur svårt det är att kombinera ett lönsamt skogsbruk med ett naturligt fungerande skogsekosystem på ett sådant sätt att vi bevarar den biologiska mångfalden. I kommitténs uppdrag ligger att åstadkomma just den kombinationen, eller i varje fall att ge de rätta skogspolitiska förutsättningarna för den.

Nödvändigheten av goda kunskaper hos alla medverkande i skogsbruket kommer att öka. Det gäller främst biologi/ekologi och praktisk naturvård, eftersom kunskaperna i skogsproduktion i allmänhet är goda.

Utbildning, rådgivning och information blir då ett ännu viktigare skogspolitiskt medel i framtiden. Förutsättningen är att vi har ett system som är effektivt när det gäller att nå alla medverkande i skogsbruket med låga kostnader, liten byråkrati samt en garanti för att nya kunskaper förs ut. Det har vi inte idag.

Idag når vi huvudsakligen de skogsägare som redan har ett intresse för den aktuella frågorna, dvs. den fråga som för tillfället är i fokus för *samhällets* intresse.

Skogsarbetare, maskinförare och tjänstemän får ofta bra utbildning på betald arbetstid men insatserna blir konjunkturberoende och inriktningen avgörs av företaget. Entreprenörer är en viktig grupp som är svåra att nå idag. Kostnaderna för rådgivning och information är i snitt 87 milj. kr. i Skogsstyrelsens budget under perioden 86/87 - 90/91.

Kotnaden ökar med 40-60 milj. kr. om man tar med den rådgivning som sker i samband med lagtillsyn och som är svår att särskilja tidsmässigt, men det är svårt att avgöra om vi är kostnadseffektiva idag eftersom vi inte vet något om vilka kunskaper de deltagande tagit till sig.

I framtiden får vi räkna med en ökande andel skogsägare som inte bor på fastigheten och inte har någon direkt koppling till bygden och fastigheten sedan tidigare. Denna tendens förstärks av den nya jordförvärslagstiftningen. Risken är stor att vi snabbt får nya ägargrupper som saknar tillräckliga kunskaper och är svåra att nå. Redan idag brister det överlag när det gäller naturvårdskunskaper och inte minst säkerhetstänkande i skogarbetet.

Självverksamheten i skogsbruket ökar samtidigt som olycksfallen och dödsolyckorna är mycket högre där än i storskogsbruket.

Jag anser att vi behöver nya former för utbildningen för att klara behoven framöver.

En obligatorisk utbildning är både effektiv, billig och rättvis. Dessutom löser det en del problem som kan uppstå när utländska medborgare får rätt att förvärva skogsfastigheter i Sverige, en fråga som kommittén helt undvikit.

Skogsbrukarexamen

Vi gör tankeexperimentet att vi inför en obligatorisk grundutbildning för nya skogsägare, maskinförare samt skogsarbetare. Tyngpunkten ligger på ekologi/biologi/naturvård samt en del skogsproduktion och säkerhetstänkande.

Det blir ett *effektivt* system att få ut kunskaper. Skogsfastigheter byter ägare efter i genomsnitt 21 år, dvs. vi når 5 % om året och vid varje given tidpunkt är det en hög andel av skogsägarna med färska kunskaper. *Ny kunskap* från forskningen kan enkelt tillföras så att utbildningen alltid är aktuell. Motivationen hos dem som genomgått utbildningen blir större och borde medföra ett bestående intresse.

Det blir även *kostnadseffektivt* jämfört med nuvarande system. Ytterst lite arbete behöver läggas ned på att identifiera och fånga in målgruppen eftersom utbildningen är obligatorisk. Resurserna kan läggas direkt på utbildningen. Den traditionella rådgivningen via SVO kan minskas till omfånget och bli mer kvalificerad eftersom skogsägaren redan har grundkunskaperna. Kostnaden för en fyraveckors skogsbrukarexamen blir ca 4.000 kr. per person baserat på SVO:s taxor. Då innefattas resor, administration, läromedel, lönebikostnader etc. Det är rimligt att räkna med omkring 10.000 nya skogsägare om året, totalt alltså 40 milj. kr. per år. Detta skall jämföras med nuvarandekostnader på 90-50 milj. kr. årligen för rådgivning och information via SVO, eller med kostnaden för Rikare Skog på 30 milj. kr., där man nått 35.000 deltagare.

Rikare Skog motsvarar högst en veckas utbildning och når tyvärr i huvudsak de som redan har ett intresse för naturvårdsfrågor. Vi får heller inte glömma att resurserna för rådgivning och information via SVO säkerligen måste ökas rejält om vi vill uppnå miljömålet på traditionellt vis utan skogsbrukarexamen.

Man kan ju tänka sig att skogsägaren själv får betala utbildningen, varvid kostnaden blir ännu lägre för samhället. Personligen har jag övergivit den ståndpunkten, eftersom skogsbrukarexamen blir ett medel för att uppnå ett allmänintresse av biologisk mångfald i kombination med god skogsproduktion. Skogsägaren måste ändå avsätta en hel del tid, och får dessutom kanske förlorad arbetsförtjänst.

Formerna för att ta skogsbrukarexamen blir många eftersom det oftast rör sig om yrkesverksamma människor, så att skogsägaren har möjlighet att välja ett bra alternativ för honom/henne.

Man kan tänka sig intensivläsning på internat (skogsbruksskola el. likn.), kvällskurser, studiecirklar eller läsning på egen hand. Oavsett studieformen krävs en formell kontroll av kunskaperna, det ligger i begreppet "examen". Det bör också råda konkurrens på utbudet av utbildningen för att hålla kostnaderna nere oavsett vem som betalar.

Innehållet får utformas fortlöpande i samråd mellan berörda myndigheter och den ideella naturvården. Eftersom förhållandena i landet varierar så får man ha en allmän del och del specifik för en viss region.

Juridiskt blir skogsbruksexamen kopplad till jordförvärvslagstiftningen så att samtliga ägare måste ha examen för att få förvärvstillstånd. Undantag blir de minsta fastigheterna upp till 10 ha skogsmark. Dispens för mideråriga och åldringar efter ansökan. I övrigt blir förvärvstillståndet beroende av att ägaren inom en viss tid efter förvärvet tagit sin skogsbrukarexamen.

Ett förslag om obligatorisk skogsbrukarexamen kan givetvis uppfattas som en tvångströja och ett förskräckligt ingrepp i äganderätten. Lika väl kan det uppfattas som ett naturligt ansvarstagande av skogsägaren och inte konstigare än att vi har tvång på körkort för bil, jägarexamen för att få jaga eller skepparexamen för att framför båt yrkesmässigt.

En obligatorisk utbildning av skogsägare och anställda ger samhället en garanti för att tillräckliga kunskaper finns hos aktörerna i skogbruket. Först då kan man också sätta riktigt vida ramar för vad som är tillåtet. Med kommitténs nuvarande förslag kvarstår behovet av inskränkningar i skogsbruksmetoderna p.g.a. naturvårdsskäl. Jag återkommer till detta.

STORA RESERVAT

Ett av kommitténs huvudförslag är ökade reservatsavsättningar. Under en 30-års period skall mark avsättas, så att 5 % skyddad areal uppnås totalt och detta skall i huvudsak finansieras via försäljning av Domän AB. 2,5 % anges redan vara skyddad.

30 år är en för lång tid, många värdefulla skogar som borde ingå kommer att avverkas under den tiden. Eftersom det är *kombinationen* av ökad reservatsareal och förändrat skogsbruk som skall klara miljömålet så medför en 30-årig uppbyggnadsperiod av reservatsarealen orimligt höga krav på skogsbruket under i vart fall 20 år. I stora delar av landet är den skyddade arealen idag endast någon eller några promille och det är inte realistiskt att tro att skogsbruket under den tiden kan drivas så hänsynsfullt att man klarar den biologiska mångfalden även för arter som kräver stora orörda områden. 10 år är maximum om man menar allvar med det uppsatta miljömålet. Det är heller inte korrekt att räkna med hela den skyddade arealen. En förutsättning för att 5 % skyddad areal skall räcka till, är att den är väl fördelad på olika naturtyper i olika delar av landet. Därför kan inte hela den skyddade arealen räknas med, eftersom den består i huvudsak av norrländska fjällskogar.

Finansieringen är rätt vald, staten byter produktionsskog mot reservat, men inte i rätt storleksordning.

CIVILRÄTTSLIGA AVTAL

På ett flertal ställen i betänkandet framhålls möjligheten att använda civilrättsliga avtal för att uppnå miljömålet främst genom att värdefulla miljöer kan få ett tidsbegränsat skydd på frivillig väg. Grundidén är riktig men så som texten nu är utformad innebär det inget direkt nytänkande, vilket är nödvändigt för att få någon effekt. Det är absolut nödvändigt att

hitta ett system som är billigt, obyråkratiskt, oberoende av särskilda anslag och rättslig säkert både för samhället och markägaren.

Småreservat. Ett av naturvårdens starkast önskemål under senare tid är ett "nätverk" avmånga små områden som lämnas för fri utveckling och och helst så nära varandra att det finns spridningsmöjligheter för känsliga arter mellan områdena. Det rör sig om åtskilliga 10.000-tals små områden som är mycket värdefulla för den biologiska mångfalden och mycket svåra att ge ett säkert skydd på annat sätt.

Gällande regler i SVL § 21 ger inte möjligheter att skapa sådana områden på markägarens bekostnad. Skogsbruket motsätter sig starkt en förändring främst med argumentet att det inte är rimligt att skogsägaren ensam skall avstå betydande belopp för något som ligger i hela samhällets intresse. Även om markägaren frivilligt går utöver gällande § 21 ger det inget effektivt skydd för området, markägaren kan ändra sig efter en kort tid.

Biotopskyddet, vars utformning ännu är oklar, kommer inte att ge några större arealer som är säkert skyddade så länge nu gällande ersättningsregler till markägaren består. Kommittén föreslår endast mindre ändringar i de reglerna.

Naturreservatsförfarandet är inte avsett för ett mycket stort antal småområden på delar av ett ha till några ha. Det skulle bli oerhört tidskrävande och svåradministrerat, och framför allt - det finns inga pengar. Här finns ett glapp mellan gällande regelsystem som måste fyllas ut om vi skall uppnå ett bättre skydd för den biologiska mångfalden. Det här är ett förslag till en lösning som bygger på god vilja och som kan accepteras av alla parter; det tror jag är en förutsättning för att lyckas på längre sikt.

"SMÅRESERVAT"

Ur markägarsynpukt måste systemet bygga på frivillighet, en viss ekonomisk ersättning och slutligen får inte äganderätten gå helt förlorad.

Naturvården å sin sida måste ha en garanti för ett effektivt skydd som gäller även mot ny ägare.

Samhället måste få ett kostnadseffektivt system både på kort och lång sikt.

Frivillighet: Det är egentligen självklart att frivillighet är en förutsättning när det handlar om ett mycket stort antal små områden som skall skyddas under lång tid. Allt annat blir helt enkelt för komplicerat och i sista änden därigenom för dyrt. Det måste vara markägaren som tar initiativet till bildande av småreservat, även om inget givetvis hindrar den ideella naturvården eller någon myndighet att påverka markägaren i rätt riktning.

Ekonomisk ersättning: Eftersom idén med småreservat bygger på frivillighet, dvs. markägaren vill skydda ett område helt enkelt därför att det är bra för naturens egen skull, så är det rimligt med en begränsad ekonomisk ersättning. Mitt förslag är, att skogsägaren får en avdragsrätt

motsvarande värdet på skogen som skyddas. Han får ingen ersättning för marken eller den tillväxt han går miste om. Värdet på avdraget beror också på vilken marginalskatt han har. Men trots allt kan han skattefritt avverka skog någon annanstans på fastigheten till ett belopp motsvarande värdet på den sparade skogen.

Äganderätten: Det här systemet är tänkt att fungera både för stor- och småskogsbruk. Ett särskilt problem för småskogsbruket är just de små fastigheterna. Att avhända sig äganderätten till små områden som kanske totalt uppgår till flera procent av fastigheten känns omöjligt för de flesta. Mitt förslag här är en möjighet till återlösen av området. Markägaren får då betala det *fulla* värdet av skogen på området efter en opartisk värdering. Den markägare som av någon anledning absolut vill återta dispositionsrätten över området kan då göra det, men inte tjäna något på affären.

Effektivt skydd: Det gäller att skydda rätt områden, en kunnig tjänsteman bör avgöra om det föreslagna området är skyddsvärt. Därefter måste det registreras. Denna registrering måste gälla mot tredje man. Det kanske är nödvändigt med inskrivning i fastighetsboken för detta. Det är kanske nödvändigt att märka ut området i terrängen, dessutom skall det utmärkas på karta hos myndigheten för möjlighet till uppföljning via satellitbild eller liknande. Den rent juridiska överenskommelsen kan utformas som ett arrende där staten har den totala nyttjanderätten tills markägaren säger upp avtalet och löser skogen till fulla värdet.

Detta är ett starkt skydd eftersom markägaren inte kan göra någon ekonomisk vinning på att säga upp avtalet.

Kostnadseffektivt: Samhällets kostnader för att skydda ett område blir avsevärt lägre än att köpa det. Den uteblivna framtida skatteintäkten vid avverkning av området är dessutom osäker eftersom det finns goda möjligheter för fastighetsägare att göra avdrag för investeringar i fastigheten.

Systemet med avdrag i stället för bidrag är avsevärt enklare och billigare. Inga årliga anslag behöver äskas och prutas och delvis gå till löner för att slutligen fördelas i stor konkurrens mellan olika sökande. Själva hanteringen kan hållas på en låg nivå hos den lokala skogsvårdsorganisationen. Den första värderingen vid avtalets ingående kan göras schablonartad, med uppskattning av virkesvolymen som grund, i samband med att den naturvårdsansvarige tjänstemannen bedömer områdets naturvärden. Frivilligheten gör att alla parter slipper kostnader för tvister och processer. Ersättningsdelen är också enkel, i samband med avtalet ingående får markägaren ett kvitto som han kan åberopa i sin självdeklaration.

I praktiken: skulle det kunna gå till så, att skogsägare A ringer till sin lokala skogsvårdsstyrelse och meddelar att han har ett område på ca ett ha som han vill skydda.

Tillsammans med tjänsteman B besiktigar han området C och tjänstemannen bedömer det vara skyddsvärt.

B uppskattar volymen och gör en värdering enligt schablon.

A och B noterar på karta belägenhet för området C.

A och B skriver under avtalet. B ger A kvittot som berättigar till avdrag i deklarationen. B skickar meddelande till tingsrätten som medför inskrivning i A:s registerfastighet. Visst går det att hitta frågetecken och säkert är förbättringar möjliga; grundidén om frivillighet och ekonomisk kompensation via avdragsrätt tror jag dock håller. När det gäller områden som kräver skötsel för att bevara karaktärsdag från det gamla bondesamhället är bidragssystemet nödvändigt.

Tanken bakom detta förslag är att skydda det eller de områden som är värdefulla på den enskilda fastigheten dvs. man fångar in områden som är värdefulla *i relation* till omkringliggande produktionskskog. Det blir totalt sett betydligt fler områden med bättre spridning än om man enbart siktar in sig på unika områden som inventerats fram. Dessa kommer ju med ändå.

Markägarna själva vet i allmänhet väl var "pärlorna" finns på just deras fastighet. Ett sådant här system där initiativet i första hand tas av markägaren men likaväl kan tas av myndighet eller ideell organisation tror jag mycket snabbt kan ge stora arealer värdefulla områden för fri utveckling.

PRODUKTIONSMÅLET

Det är bra att kommittén valt att mildra den tidigare mycket hårda styrningen för att uppnå en hög skogstillväxt. Slutsatserna av tillväxtberäkningar och framtidsanalys borde dock fått större genomslag. Tillväxten i skogen överstiger kraftigt den faktiska averkningen och har gjort så under 70 års tid med undantag för något enstaka år.

Det finns gott om virkesråvara både i Skandinavien och Västeuropa som helhet, och inget tyder på att efterfrågan ökar dramatiskt i framtiden.

I det läget finns det ingen anledning för staten att generellt rekommendera trakthyggesbruk, beskogning med barrträd resp. att föreskriva vilka föryngringsmetoder som skall användas. Det har f.ö. ett flertal gånger visat sig, att staten inte tar något ansvar när rekommenderade metoder eller material misslyckas ur produktions- eller miljösynpunkt. En reproduktionsplikt är tillräcklig för att tillgodose samhällets behov av hög skogstillväxt. Metoder för och inriktning av produktionen får skogsbruket självt uforma inom givna ramar med hänsyn till miljömålet.

Med hänsyn till hur betänkandet i övrigt är utformat, så anser jag att de ramarna blir för vida när det gäller vissa produktionshöjande åtgärder som skogsdikning, skyddsdikning, kvävegödsling och hyggesplöjning.

Dessa metoder är mycket negativa för den biologiska mångfalden och kommer dessutom i konflikt med första meningen i definitionen av miljömålet, "skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall vidmakthållas". Dvs. det är det naturliga förhållandet som skall eftersträvas, inte att höja eller sänka produktionsförmågan.

Hyggesplöjning föreslås bli anmälningspliktig enligt skogsvårdslagen istället för som idag enligt naturvårdlagen. Effekterna på natur och landskap av hyggesplöjningen är väl kända och inte mycket att orda om; den måste förbjudas.

Kvävegödsling förändrar betingelserna för flora och fauna där den utförs och medför ökad förbrukning av andra näringsämnen. Kommittén slår fast, att skogsproduktionen normalt skall upprätthållas gneom naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna näringsämnen från havet.

Kvävegödsling bör också förbjudas.

Skyddsdikning görs efter avverkning på tidigare skogbevuxen mark för att förhindra en alltför stor höjning av vattennivån. Skyddsdikning har gjorts regelmässigt på senare tid vid kalavverkningar och effektivt förhindrat uppkomsten av små, blöta partier som naturligt hör hemma på marken. Detta har varit till stor skada för den biologiska mångfalden i skogsekosystemet.

Skyddsdikning har också rekommenderats regelmässigt av SVO som ett medel att uppnå godkänd föryngring av barrträd och därmed hög skogsproduktion.

I betänkandet föreslås, att nuvarande regel om anmälningsskyldighet kvarstår. Enligt min mening är behovet av skyddsdikning bara en indikation på att skogsbrukaren valt fel avverkningsmetod. Skogen som avverkades hade ju kommit upp utan skyddsdikning! Skogsbruket får nu större frihet att använda andra avverkningsmetoder än trakthyggesbruk, vilket minskar behovet av skyddsdikning. Dessutom bör staten acceptera mer luckor i skogen, det är bra för den biologiska mångfalden även om skogsproduktionen tillfälligt blir marginellt lägre.

Ett biologiskt anpassat skogsbruk måste kunna klara sig utan skyddsdikning, som därmed kan förbjudas.

Skogsdikning, "markavvattning", har minskat kraftigt under de 2-3 senaste åren och kommittén föreslår ingen förändring av nu gällande begränsningar i rätten att dika.

Den markägare som har full kännedom om dikningens stora negativa påverkan på den naturliga floran och faunan och vattnets roll i det naturliga skogsekosystemet låter inte utföra någon dikning.

Motivet att höja skogsproduktionen, som tidigare var ett starkt argument för dikning, finns inte kvar från samhällets sida. Skogsbruket på våta marker får bedrivas utan dikning eller också får man avstå från skogsbruk där.

Ett förbud mot nydikning vore riktigt.

FRÄMMANDE TRÄDSLAG

Motivet för att använda främmande trädslag är att få högre produktion än inhemska trädslag kan ge. I Norrland har storskogsbruket satsat på contortatall i stor skala, i södra Sverige använder småskogsbruket i ökande utsträckning, men än så länge på låg nivå, ett antal främmande trädslag, främst från Nordamerika. Diskussionen har ofta handlat om risken för bakslag i produktionshänseende när främmande trädslag används, för mig

är det inte så väsentligt, den risken får skogsbruket ta. Det verkligt väsentliga är förändringen av skogsekosystemet. Vår skog är en del av de skogar som vandrat fram och tillbaka i vår världsdel i takt med istiderna. Om vi då introducerar trädslag som aldrig, eller i vart fall under överskådlig tid, kunnat sprida sig hit naturligt, så påverkar vi skogen på ett oacceptabelt sätt. Vi minskar utrymmet för de djur och växter som är knutna till våra inhemska träd. Kommittén framhåller önskvärdheten av att begränsa användningen av främmande trädslag. Jag anser att det uppsatta miljömålet om skydd för våra naturligt förekommande inhemska arter kräver förbud mot de trädslag, som inte är en naturlig del av vårt skogsekosystem.

ÄDELLÖVSKOG

Nu gällande ädellövskogslag med tillämpningsföreskrifter och ekonomiska bidrag slår vakt om de olika ädellövträdslagen och stimulerar till aktivt brukande. Biotopen ädellövskog i sin *naturliga* funktion får däremot dåligt skydd.

Samhällets uppgift måste vara att slå vakt om den naturliga biotopen med sin stora mångfald, inte om produktionen av lövvirke i sig.

Kommitténs förslag att flytta över ÄLL till SVL utan förändringar är inte bra. Det blir dessutom onödigt dyrbart för samhället att lämna bidrag för produktionsskogsskötsel av ädellöv liksom för anläggning av ädellövskog på nerlagd åkermark. Samhället bör bidra med den nödvändiga kostnaden för att slå vakt om resp. anlägga biotopen ädellöv, sedan får markägaren avgöra om han vill investera ytterligare för att producera den höga kvalitet som krävs för god avsättning i framtiden.

Kommittén har konstaterat att det är värdefullt ur naturvårdssynpunkt om viss nerlagd jordbruksareal lämnas för fri igenväxning. På lämpliga marker borde fri igenväxning med ädellöv som inslag vara ett bra alternativ till en bråkdel av kostnaden för att anlägga produktionsskog av ädellöv.

OBLIGATORISK INVENTERING AV SKOGSTILLSTÅNDET

I betänkandet föreslås att skogsbruket skall överta ansvaret och kostnaden för inventering av skogens tillstånd på beståndsnivå. ÖSI kan avskaffas men samhället skall ha tillgång till likvärdigt informationsmaterial som får vara högst 10 år gammalt. Skogstillståndsinventeringen är ett medel för att uppnå produktions- och skötselmålen i skogen. En grov egen kalkyl visar på en kostnad för småskogsbruket om 60-150 milj. kr./år, beroende på noggrannheten i inventeringen, om en tiondel av arealen skall inventeras varje år.

Detta står inte i proportion till nyttan! Produktionsmålet uppfylls ändå genom reproduktionsplikten, och rimligen måste markägaren själv avgöra om han behöver en inventering för skötseln av sin skog. Det är inte heller rimligt att inventera hela arealen enbart för den lilla del av skogsmarken som kan få stöd till ädellövskogsbruk, kalkning eller skogbilvägar. Myndigheternas behov av detaljuppgifter i skogstillståndet måste rimligen

minska i takt med den avreglering som nu sker, varför man säkert kan klara sig med en återgång till de förhållanden som rådde före 1983 och den obligatoriska skogsbruksplanen.

Utvecklingen av flygfoto- och, framför allt, satellitbildstekniken gör att myndigheterna i framtiden kan få både färskare och säkrare uppgifter om skogstillståndet till en rimligare kostnad än förslaget om obligatorsk skogstillståndsinventering medför. Kommunernas behov av skogstillstånds-information på beståndsnivå är negligerbart. Jag anser att förslaget bör utgå.

SKOGSBILVÄGAR

Staten har fram till nu stimulerat byggande av skogsbilvägar genom rådgivning och ekonomiska bidrag. Ur sysselsättningssynpunkt kan det ha varit riktigt eftersom det då blivit lönsamt att avverka skog som annars inte hade varit lönsam att avverka p.g.a. sin svåråtkomlighet. Utbudet av skogsråvara bör ha ökat tack vare ökat skogsbilvägsbyggande och i ett tidigare läge när efterfrågan på virke bedömdes vara större än den framtida möjliga avverkningen kunde det vara rimligt att ge stöd till skogsbilvägar, liksom många av våra konkurrentländer gör.

Idag, och under mycket lång tid framöver, har vi fysisk tillgång på skog som kraftigt överstiger industrins efterfrågan. Detta slås fast i betänkandet. Det finns alltså ingen anledning att subventionera skogsbilvägar, inte ens ur samordningssynpunkt i ägosplittrade områden.

Jag har ibland stött på argumentet att det är bra med stöd till skogs-bilvägar ur miljösynpunkt, eftersom annars mycket transportarbete utförs med skotare, vilket är sämre för miljön än lastbil. Detta är en missupp-fattning. Terrängtransport med skotare är alltid första alternativet för skogsbruket. När detta blir för dyrt p.g.a. för stora avstånd, får markäga-ren överväga om det är företagsekonomiskt lönsamt att bygga väg.

Däremot är det viktigt att samhället kan styra skogsbilvägsbyggandet så, att naturen inte skadas mer än oundvikligt. Kostnaden för att bygga skogsbilväg är avdragsgill. En villkorad avdragsrätt, där vägen måste godkännas ur miljösynpukt för att markägaren skall få göra avdrag, borde kunna fungera bra.

SYSSELSÄTTNING - LEVANDE LANDSBYGD

Kommittén har analyserat skogsbrukets och skogsnäringens roll för sysselsättning och ekonomi. Dess betydelse, och skillnaderna mellan t.ex. sågverk och massaindustri i detta hänseende, framgår väl.

När det gäller betydelsen för en levande landsbygd, en fråga som uttryckligen nämns i direktiven, tycker jag att en aspekt har kommit bort. Det gäller skillnaden mellan stor - och småskogsbruk. Visserligen framgår det att sysselsättningen minskat i huvudsak inom storskogsbruket. I kapitlet "Finansiering och ekonomiska konsekvenser" görs också en beräkning av de skatter som skogsbruket betalar på virkesinkomsterna.

Det är givetvis av stor betydelse för glesbygdskommunerna var skattepengarna hamnar, och småskogsbruket är här en garanti för att skattepengarna kommer glesbygden tillgodo, eftersom de flesta skogsägare bor inom samma kommun som fastigheten är belägen. Vad som däremot inte alls kommer fram är småskogbrukets grundläggande betydelse för att människor väljer att bo på landsbygden och därmed själva bidrar med och ger underlag för service och sysselsättning.

Inkomsterna från skogsbruket återinvesteras oftast i underhåll av hus och fastighet och kommer då i sin helhet glesbygden tillgodo. I större delen av Sverige är småskogsbruket en nödvändighet för en levande landsbygd. Ur samhällets synvinkel är småskogsbruket överlägset storskogsbruket när det gäller sysselsättning och positiva effekter för en levande landsbygd.

Jag hade gärna sett att kommittén gjort en djupare analys, i enlighet med direktiven, te.x. när det gäller förvärvslagstiftningen. I Norge har man en bo- och brukaplikt som är allmänt accepterad. Det är intressant att fundera över vilka effekter en boendeplikt som gynnar småskogsbruket skulle få för den svenska glesbygden.

Avslutningsvis vill jag framhålla att kommitténs förslag, trots ovanstående delvis allvarlig brister, är ett stort steg framåt. Effekten för skogsbruket och därmed för näringen i sin helhet är positiv. I kombination med de förändringar av skatter och avgifter som skett efter valet -91 så bör det ge en stärkt konkurrenskraft på sikt, vilket är nödvändigt för den svenska skogsnäringen.

Men balansen, kombinationen av skogsbruk och naturvård som var kommitténs huvuduppgift, uppnås inte med de medel som anvisats. Huvudorsaken till det är att de goda kunskaper som aktörerna i skogsbruket måste ha för att avväga produktion och miljö, inte går att få ut i tillräckligt hög grad med de resurser som kommittén anvisar.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årsarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.
29. Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. S.
30. Kreditförsäkring – Några aktuella problem. Fi.
31. Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program.Ku.
32. Nya Inlandsbanan. K.
33. Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst? C.
34. Fastighetsdatasystemets datorstruktur. M.
35. Kart- och mätningsutbildningar i nya skolformer. M.
36. Radio och TV i ett. Ku.
37. Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. S.
38. Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. U.
39. Begreppet arbetsskada. S.
40. Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. Fi.
41. Angående vattenskotrar. M.
42. Kretslopp – Basen för hållbar stadsutveckling. M.
43. Ecocycles – The Basis of Sustainable Urban Development. M.
44. Resurser för högskolans grundutbildning. U.
45. Miljöfarligt avfall – ansvar och riktlinjer. M.
46. Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka – forskning kring service, stöd och vård. S.
47. Avreglerad bostadsmarknad, Del II. Fi.
48. Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. Fi.
49. EES-anpassning av marknadsföringslagstiftningen. C.
50. Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. S
51. Översyn av sjöpolisen. Ju.
52. Ett samhälle för alla. S.
53. Skatt på dieselolja. Fi.
54. Mer för mindre – nya styrformer för barn- och ungdomspolitiken. C.
55. Råd för forskning om transporter och kommunikation. K.
    Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. K.
56. Färjor och farleder. K.
57. Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. Fi.
58. Miljöskulden. En rapport om hur miljöskulden utvecklas om vi ingenting gör. M.
59. Läraruppdraget. U.
60. Enklare regler för statsanställda. Fi.
61. Ett reformerat åklagarväsende. Del. A och B. Ju.
62. Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. Fö.
63. Regionala roller – en perspektivstudie. C.
64. Utsikt mot framtidens regioner – sju debattinlägg. C.
65. Kartboken. C.
66. Västsverige – region i utveckling. C.
67. Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. Fi.
68. Långsiktig miljöforskning. M.
69. Meningsfull vistelse på asylförläggning. Ku.
70. Telelag. K.
71. Bostadsförmedling i nya former. Fi.
72. Det kommunala medlemskapet. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

73. Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. S.
74. Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. N.
75. Ekonomisk politik under kriser och i krig. Fi.
76. Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. Jo.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Bundna aktier. [13]
EES-anpassning av kredituppplysningslagen. [22]
Översyn av sjöpolisen. [51]
Ett reformerat åklagarväsende. Del A och B. [61]

Försvarsdepartementet

Forskning och utveckling för totalförsvaret – förslag till åtgärder. [62]

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
Kroppen efter döden. [16]
Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
Statens hundskola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
Bostadsstöd till pensionärer. [21]
Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]
Smittskyddsinstitutet – ny organisation för Sveriges nationella smittskyddsfunktioner. [29]
Psykiatrin och dess patienter – levnadsförhållanden, vårdens innehåll och utveckling. [37]
Begreppet arbetsskada. [39]
Livskvalitet för psykiskt långtidssjuka
– forskning kring service, stöd och vård. [46]
Avgifter och högkostnadsskydd inom äldre- och handikappomsorgen. [50]
Ett samhälle för alla. [52]
Välfärd och valfrihet – service, stöd och vård för psykiskt störda. [73]

Kommunikationsdepartementet

Nya Inlandsbanan. [32]
Råd för forskning om transporter och kommunikation.
Råd för forskning om transporter och kommunikation. Bilagor. [55]
Färjor och farleder. [56]
Telelag. [70]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]
Långtidsutredningen 1992. [19]
Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. [23]
Avreglerad bostadsmarknad. [24]
Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]
Kreditförsäkring – Några aktuella problem. [30]
Risk- och skadehantering i statlig verksamhet. [40]
Avreglerad bostadsmarknad, Del II. [47]
Effektivare statistikstyrning – Den statliga statistikens finansiering och samordning. [48]
Skatt på dieselolja. [53]
Beskattning av vissa naturaförmåner m.m. [57]
Enklare regler för statsanställda. [60]
Fortsatt reformering av företagsbeskattningen. Del 1. [67]
Bostadsförmedling i nya former. [71]
Ekonomisk politik under kriser och i krig. [75]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]
Fristående skolor. Bidrag och elevavgifter. [38]
Resurser för högskolans grundutbildning. [44]
Läraruppdraget. [59]

Jordbruksdepartementet

Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Huvudbetänkande. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor I. [76]
Skogspolitiken inför 2000-talet. Bilagor II. [76]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]
Årsarbetstid. [27]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]
Lagstiftning om satellitsändningar av TV-program. [31]
Radio och TV i ett. [36]
Meningsfull vistelse på asylförläggning. [69]

Näringsdepartementet

Prova privat – Provning och mätteknik inom SP och SMP i europaperspektiv. [74]

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Civildepartementet

Miljö- och naturresursdepartementet