



Regeringens proposition  
2007/08:108

# En skogspolitik i takt med tiden

# Regeringens proposition 2007/08:108

En skogspolitik i takt med tiden

Prop.  
2007/08:108

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 mars 2008

*Fredrik Reinfeldt*

*Eskil Erlandsson*  
(Jordbruksdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen vissa ändringar i skogsvårdslagen (1979:429) och gör den övergripande bedömningen att grunderna i den gällande skogspolitiken bör ligga fast men att framtida klimatförändringar i högre grad bör beaktas. I propositionen slås vidare fast att skogspolitikens två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet, och det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt.

Ändringarna i skogsvårdslagen innebär att det i lagens portalparagraf betonas att skogen är en förnybar resurs.

Vidare föreslås att definitionen av begreppet skogsmark ändras så att den bättre stämmer överens med den definition som används av FN:s livsmedels och jordbruksorganisation (FAO). Skogsmark delas upp i produktiv respektive improduktiv skogsmark. Begreppet träd- och buskmark införs. Begreppet skogliga impediment förtydligas så att det framgår att detta begrepp innefattar improduktiv skogsmark samt träd- och buskmark. Jämfört med nuvarande ägoslagsindelning utvidgas skogsmarksbegreppet. Det innebär i sin tur vissa följdändringar i skogsvårdslagen.

Dessutom föreslås att skogsvårdslagens nuvarande krav på skogs- och miljööredovisning (Smör) avskaffas.

De föreslagna ändringarna i skogsvårdslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Regeringen anser vidare att en översyn av gränserna för svårförnygrad skog, fjällnära skog och skyddsskog bör göras. Förutsättningarna för att införa en sanktionsavgift vid vissa överträdelser mot bestämmelser i skogsvårdslagen bör, enligt regeringens bedömning, analyseras och uttolkningen av skogspolitiken bör i vissa avseenden förtydligas.

Regeringen betonar att en ökad tillväxt i skogen bör främjas inom ramen för skogspolitikens jämställda mål och att Skogsstyrelsens rådgivning och information i syfte att öka tillväxten i skogen bör utvecklas. Ytterligare åtgärder som framhålls för en ökad produktion av biomassa är t.ex. ökad användning av förädlat föryngringsmaterial, minskade viltskador, ökad röjningsintensitet, effektivare skogsmarks-gödsling, ett förtydligt regelverk för dikesrensning och ett ökat uttag av biobränsle. Regeringen förordar att en utredning om intensivskogsbruk genomförs.

Regeringen redovisar sin avsikt att lämna ett antal uppdrag, bland annat ett till Skogsstyrelsen om skogens vatten och ett till Sveriges lantbruksuniversitet om utvecklade analyser av skogens och skogsmarkens framtida upptag och utsläpp av växthusgaser. Regeringen betonar vidare att uppföljningen av de frivilliga avsättningarna för naturvårdsändamål bör förstärkas samt framhåller att den generella hänsynen och hänsynen till kulturmiljövärden behöver förbättras. Kunskaperna om hänsyn till skogens sociala värden bör öka.

Vidare slås fast att en sammanhållen nationell skoglig myndighet behövs för ett resurseffektivt och kvalitetssäkrat genomförande av skogspolitiken och att myndighetens lokala närvaro är viktig. Regeringen bedömer att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet bör begränsas till att omfatta sådana uppdrag som har tydligt mervärde för att nå skogspolitiska mål.

En stark skoglig forskning är viktig för att möta framtida omvärldsförändringar. Jämställdhet och integration bör stärkas inom skogsnäringen.

Regeringen bedömer att antalet olyckor i jord- och skogsbruket bör kunna minska genom ökad gårdsrådgivning och information.

Regeringen betonar slutligen betydelsen av ett starkt svenskt deltagande i internationellt skogligt samarbete och att samråd kring internationella frågeställningar bör utvecklas.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) .....	6
3	Ärendet och dess beredning .....	11
4	Skogspolitiken inriktning och mål .....	13
4.1	Den svenska skogen .....	13
4.2	Grunderna för nuvarande skogspolitik .....	13
4.3	En ny skogspolitik, 1993 års skogspolitiska beslut .....	14
4.4	De nationella miljö kvalitetsmålen .....	14
4.5	Skogsbrukets sektorsansvar .....	15
4.6	Gällande lagstiftning .....	16
4.7	Internationella överenskommelser, m.m. ....	17
4.8	Skogsutredningen 2004 .....	20
4.9	Förändrat klimat kräver en utvecklad skogspolitik .....	23
4.10	En fortsatt stark äganderätt .....	25
4.11	Jämställdhet och integration .....	26
4.12	Behov av ny kunskap .....	26
	4.12.1 Skoglig forskning för framtiden .....	26
	4.12.2 Forsknings- och utredningsmedel .....	29
4.13	Hög beredskap vid stormar .....	29
5	En utvecklad skogsvårdslag .....	33
5.1	En utvecklad portalparagraf .....	33
5.2	Definition av skogsmark, m.m. ....	34
5.3	Kravet på skogs- och miljöredovisning avskaffas .....	39
5.4	Gräns för svårföryngrad skog, fjällnära skog och skyddsskog .....	41
5.5	Sanktionsavgift .....	44
5.6	En förtydligad rådgivningsnivå .....	46
6	Ökad produktion av biomassa .....	47
6.1	Investering för ökad tillväxt .....	47
6.2	Rådgivning för ökad produktion .....	48
6.3	Högre tillväxt med förbättrat växtodlingsmaterial .....	50
6.4	Skog och vilt i balans .....	51
6.5	Teknisk utveckling för ökad röjningsintensitet .....	53
6.6	Effektivare skogsmarksgödning .....	54
6.7	Ett förtydligt regelverk kring dikesrensning .....	55
6.8	Ökat uttag av biobränsle från skogen .....	56
6.9	Förbättrad statistik över biobränsle från skog .....	58
6.10	Utländska träarter .....	59
6.11	Intensivskogsbruk – en effektiv källa till förnybar energi? .....	60
7	Biologisk mångfald och kulturmiljöer i skogslandskapet .....	62
7.1	Natur- och kulturmiljövärden .....	62
7.2	Skogens vatten .....	64
7.3	Hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i skogen .....	65
7.4	Skydd av skogsmark .....	67
7.5	Förbättrad uppföljning av frivilliga avsättningar .....	74

7.6	Kulturmiljövärden i skogen.....	75
7.7	Vård och skötsel av natur- och kulturmiljövärden i skogen .....	77
8	Skogens sociala värden.....	80
9	En stark skoglig myndighet .....	82
9.1	En sammanhållen nationell myndighet .....	82
9.2	Försöksverksamheten i Gotlands län.....	83
9.3	Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet .....	84
10	Ett säkrare jord- och skogsbruk .....	87
11	Internationellt skogligt samarbete.....	89
11.1	Skogens roll inom EU-samarbetet .....	89
11.2	Regionala och internationella skogliga processer .....	90
11.2.1	Förstärkt internationellt samarbete.....	90
11.2.2	Skogens roll i en framtida klimatöverenskommelse.....	94
12	Ekonomiska konsekvenser.....	96
13	Författningskommentarer .....	97
Bilaga 1	Remissinstanser som yttrat sig över skogsutredningens delbetänkande (SOU 2005:39) Skog till nytta för alla?.....	100
Bilaga 2	Sammanfattning av Skogsutredningens delbetänkande (SOU 2005:39) Skog till nytta för alla?.....	101
Bilaga 3	Sammanfattning av Skogsutredningens slutbetänkande (SOU 2006:81) Mervärdesskog.....	107
Bilaga 4	Författningsförslag i Skogsutredningens slutbetänkande (SOU 2006:81) Mervärdesskog.....	128
Bilaga 5	Remissinstanser som yttrat sig över skogsutredningens slutbetänkande (SOU 2006:81) Mervärdesskog .....	131
Bilaga 6	Remissinstanser som yttrat sig över Skogsstyrelsens redovisning av uppdraget att utreda kravet på skogs- och miljöredovisning (SMÖR) (dnr Jo2007/2852).....	132
Bilaga 7	Remissinstanser som yttrat sig över SLU:s rapport Förslag till ny svensk indelning av skogsrelaterade ägoslag (Jo2007/2978).....	133
Bilaga 8	Remissinstanser för rapporten Motverka olycksfall i lantbruket.....	134
Bilaga 9	Lagrådsremissens lagförslag.....	135
Bilaga 10	Lagrådets yttrande .....	140
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008.....	141
	Rättsdatablad .....	142

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2007/08:108

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

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

Prop. 2007/08:108

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)<sup>1</sup> dels att 14 a § och rubriken närmast före 14 a § ska upphöra att gälla, dels att 1–3, 5, 8, 10–12 och 14 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

### Nuvarande lydelse

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

Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

*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.

Med skogligena impediment avses i denna lag mark som inte är lämplig för virkesproduktion, utan produktionshöjande åtgärder, men

### Föreslagen lydelse

#### 1 §

Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

#### 2 §

*I denna lag avses med*

1. skogsmark: mark inom ett sammanhängande område där träden har en höjd av mer än fem meter och där träd har en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder,

2. produktiv skogsmark: skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år,

3. skogligt impediment: improduktiv skogsmark och träd- och buskmark.

Med improduktiv skogsmark avses skogsmark som inte är produktiv skogsmark enligt definitionen i första stycket 2.

Med träd- och buskmark avses mark inom ett sammanhängande område som inte är skogsmark enligt definitionen i första stycket 1,

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1993:553.

Senaste lydelse av 14 a § 1998:1538.

som bär skog eller har förutsättningar att bära skog.

och som uppfyller minst ett av följande kriterier.

Prop. 2007/08:108

1. Träden har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än fem procent.

2. Den sammanlagda täckningen av träd och buskar högre än 0,5 meter är minst tio procent.

3. Förutsättningarna finns att nå gränsvärdena i 1 eller 2 utan produktionshöjande åtgärder.

## 2 a §

Som skogsmark eller träd- och buskmark enligt 2 § anses inte sådana områden där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, hör till byggnader eller anläggningar eller används för annat ändamål än att tillgodose intressen som kan hänföras till träden och vegetationen.

## 3 §

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

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

Bestämmelserna i 5, 6 och 10 §§ ska inte tillämpas på produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion.

## 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 skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket skall vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges

Ny skog ska anläggas på produktiv 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, eller

3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket ska vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges



i 3 inom skälig tid.

i 3 inom skälig tid.

Prop. 2007/08:108

*Vad som föreskrivs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.*

8 §<sup>2</sup>

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

Om säkerhet ställts för fullgörande av återväxtåtgärder enligt 36 § och den skogsmark på vilken åtgärderna *skall* vidtas överläts genom försäljning, byte eller gåva, är den som ställt säkerhet solidariskt med en senare ägare ansvarig för kostnader som uppkommer om åtgärderna efter beslut av Skogsstyrelsen enligt 35 § fjärde stycket utförs på ägarens bekostnad.

Ansvar enligt andra stycket är begränsat till det belopp för vilket säkerhet ställts. Ansvaret för den som ställt säkerhet upphör om en ny ägare ställer säkerhet för de ifrågavarande återväxtåtgärdernas fullgörande och säkerheten godkänns av Skogsstyrelsen.

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen i andra fall än som anges i tredje stycket besluta att en tidigare ägares ansvar för återväxtåtgärderna *skall* bortfalla.

*Den produktiva skogsmarkens* ägare är ansvarig för anläggning och vård av ny skog.

Om säkerhet ställts för fullgörande av återväxtåtgärder enligt 36 § och den *produktiva* skogsmark på vilken åtgärderna *ska* vidtas överläts genom försäljning, byte eller gåva, är den som ställt säkerhet solidariskt med en senare ägare ansvarig för kostnader som uppkommer om åtgärderna efter beslut av Skogsstyrelsen enligt 35 § fjärde stycket utförs på ägarens bekostnad.

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen i andra fall än som anges i tredje stycket besluta att en tidigare ägares ansvar för återväxtåtgärderna *ska* bortfalla.

10 §<sup>3</sup>

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning *skall* bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

Avverkning på *produktiv* skogsmark *ska* vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning *ska* bedrivas för att tillgodose kraven enligt första stycket.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:1164.

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2005:1164.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden får Skogsstyrelsen i särskilda fall medge undantag från första stycket.

Prop. 2007/08:108

#### 11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i fråga om större skogsinnehav, för att främja en jämn åldersfördelning av skogen föreskriva att högst en viss andel av en brukningsenhets *skogsmarksareal* får avverkas under en viss period.

I fråga om övriga skogsinnehav får föreskrifter enligt första stycket innebära att avverkning inte får ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens *produktiva skogsmarksareal* kommer att bestå av kalmark och yngre skog.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i fråga om större skogsinnehav, för att främja en jämn åldersfördelning av skogen föreskriva att högst en viss andel av en brukningsenhets *areal produktiv skogsmark som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion* får avverkas under en viss period.

I fråga om övriga skogsinnehav får föreskrifter enligt första stycket innebära att avverkning inte får ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens *areal produktiv skogsmark som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion* kommer att bestå av kalmark och yngre skog.

#### 12 §

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.

Som brukningsenhet *ska* räknas den *produktiva* skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare, om *inte* annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

#### 14 §<sup>4</sup>

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

*Den produktiva skogsmarkens* ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

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

1. avverkning och uttag av skogsbränsle som *ska* äga rum på hans *eller hennes* mark,

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

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2005:1164.

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

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

3. vad han *eller hon* avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans *eller hennes* mark, och

4. vad han *eller hon* avser att göra för att trygga återväxten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

*Kort historik*

Gällande skogsvårdslag beslutades 1979 (prop. 1978/79:110, bet. 1978/79:JoU130 och SkU49, rskr. 1978/79:387 och 388). År 1993 beslutade riksdagen om en ny skogspolitik (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252) som innebar en rad lagändringar, bland annat att begreppet skogliga impediment infördes i lagen.

En första uppföljning av skogspolitiken utfördes av Skogsstyrelsen 1997 och denna redovisades för riksdagen året därpå (prop. 1997/98:158, bet. 1998/99:MJU3, rskr. 1998/99:32). Skogsstyrelsen redovisade en andra uppföljning av skogspolitikens effekter för regeringen i januari 2002 (SUS 2001). Den del som omfattade effekterna på biologisk mångfald redovisades i samarbete med Naturvårdsverket. I december 2004 redovisade regeringen sin syn på skogspolitiken med bakgrund av bland annat denna utvärdering (Skr. 2003/04:39). I skrivelsen angav regeringen områden som borde prioriteras för att fortsatt förbättra genomförandet av den nationella skogspolitiken. I skrivelsen betonades även att grunderna för skogspolitiken låg fast. Samtidigt konstaterade regeringen att det först nu var möjligt att utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik på ett mer genomgripande sätt. Regeringen förordade därför en fördjupad, oberoende utvärdering och översyn av skogspolitiken. Detta uttalande utgjorde grunden för Skogsutredningen 2004.

*Skogsutredningen 2004*

I juli 2004 förordnades landshövding Maggi Mikaelsson att vara särskild utredare med uppgift att utvärdera och se över skogspolitiken. Utredningen, vars direktiv kompletterades i oktober 2004, antog namnet Skogsutredningen 2004.

Tilläggsdirektivet innebar att den del av utredningen som avsåg utvärdering och översyn av skogsvårdsorganisationen skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 30 april 2005. Den 3 maj 2005 överlämnade utredningen delbetänkandet *Skog till nytta för alla?*, SOU 2005:39, till regeringen.

Delbetänkandet remissbehandlades under våren 2005. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 1*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2007/2178).

I september 2006 överlämnades slutbetänkandet *Mervärdesskog*, SOU 2006:81, till regeringen. En sammanfattning av utredningens förslag inklusive delbetänkandet finns i *bilagorna 2–3*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 4*.

Betänkandet remissbehandlades under hösten 2006. En förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2007/2191).

I juli 2007 gav regeringen i uppdrag till Skogsstyrelsen att utreda hur kravet på skogsägarna att upprätta en skogs- och miljöredovisning (Smör) enligt 14 a § skogsvårdslagen kan avvecklas och vilka konsekvenser en avveckling medför. I uppdraget ingick att ge förslag på hur det kan säkerställas att den information som i dag finns i Smör görs tillgänglig och hur informationen kan förmedlas till varje skogsägare på ett tydligt och effektivt sätt. Bakgrunden till uppdraget var regeringens mål om regelförenklingar för mindre företag. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 oktober 2007.

Redovisningen har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2007/2852).

#### *Uppdrag att utarbeta förslag till indelning av skogsrelaterade ägoslag*

I juli 2007 gav regeringen i uppdrag åt Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) att efter samråd med Skatteverket och andra relevanta myndigheter samt med berörda näringsföreträdare utarbeta ett förslag till ny ägoslagsindelning för skogsrelaterade ägoslag. Uppdraget redovisades till regeringen den 1 oktober 2007.

Redovisningen har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna återfinns i *bilaga 7*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2007/2978).

#### *Uppdrag att utreda konsekvenser av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog*

I juli 2007 gav regeringen i uppdrag till Skogsstyrelsen att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårförnygrad skog, även här med avseende på regelförenklingar för mindre företag. Uppdraget redovisades till regeringen den 22 oktober 2007. Redovisningen har inte remissbehandlats.

#### *Uppdrag att utreda säkerhetsfrågor inom jord- och skogsbruket*

Statens jordbruksverk och Skogsstyrelsen fick i februari 2007 i uppdrag att identifiera möjliga åtgärder som lantbruksföretagen kan vidta för att motverka olycksfall i arbetet. Med lantbruk avses jord- och skogsbruk. Uppdraget redovisades till regeringen den 31 maj 2007.

Redovisningen har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Jordbruksdepartementet (dnr Jo2007/1899).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 31 januari 2008 att inhämta Lagrådets yttrande över det förslag som finns i *bilaga 9*. Lagrådet har lämnat förslaget utan

## 4 Skogspolitiken inriktning och mål

### 4.1 Den svenska skogen

Huvuddelen av den svenska skogen ingår i det barrskogsbälte som sträcker sig runt hela norra halvklotet. Av Sveriges totala landyta på 41 miljoner hektar utgörs 23 miljoner hektar av produktiv skogsmark. Över 80 procent av det totala virkesförrådet på 3,2 miljarder skogskubikmeter (m<sup>3</sup>sk) består av barrträd, ganska jämnt fördelat på gran och tall. Björk står för 12 procent och de övriga lövträden för 5 procent av virkesförrådet. Medelvirkesförrådet per ha är 130 m<sup>3</sup>sk.

Den svenska skogen ägs till 51 procent av enskilda skogsägare, 24 procent av privata aktiebolag, 15 procent av statligt ägda Sveaskog AB, 4 procent av staten och övriga allmänna ägare och 6 procent av övriga privata ägare. År 2006 fanns det 354 000 skogsägare och 239 000 skogsföretag i Sverige. Av skogsägarna var 38 procent kvinnor och 62 procent män. År 2006 var 64 procent av skogsföretagen närboägda (samtliga personer bor i den kommun som fastigheten är belägen i), 28 procent var utboägda (samtliga personer bor i annan kommun) medan 8 procent av skogsföretagen var delvis utboägda. Flertalet enskilda skogsägare försörjer sig huvudsakligen genom inkomster från andra verksamheter än skogsbruk och skogen används i dessa fall antingen som komplement eller för att finansiera större utgifter.

### 4.2 Grunderna för nuvarande skogspolitik

Sveriges första skogsvårdslag infördes 1903. Det huvudsakliga syftet med den lagen var att säkerställa återbeskogningen och därmed den framtida tillgången på virke. Skogsvårdslagstiftningen har därefter ändrats ett antal gånger med 20–25 års mellanrum. Som en röd tråd genom samtliga versioner har löpt återbeskogningsplikten och omsorgen om en långsiktig virkesförsörjning, mot bakgrund av skogsresursens väsentliga betydelse för den svenska ekonomin och för sysselsättningen. Skogens värden från miljösynpunkt uppmärksammades först senare och bestämmelser om hänsynstagande till naturvårdens och andra allmänna intressen i samband med skogsbruk infördes första gången i skogsvårdslagen (1948:237) 1974 (prop. 1974:166, JoU1974:52, rskr. 1974:405), och fördes över till den nuvarande skogsvårdslagen 1979. Genom 1993 års skogspolitiska beslut lyftes miljöfrågorna i skogsbruket fram ännu tydligare. En betydande del av den svenska biologiska mångfalden finns i skogslandskapet och är beroende av att en tillräckligt god miljöanpassning av skogsbruket sker.

Grunderna för gällande skogspolitik beslutades av riksdagen 1993 (prop. 1992/93:226, bet. 1992/93:JoU15, rskr. 1992/93:252). En viktig förändring i den nya skogspolitiken var att två jämställda mål för skogspolitiken fastställdes; ett produktionsmål och ett miljömål.

Miljömålet innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma där ska ges förutsättningar att fortleva i livskraftiga bestånd. Hotade arter och ekosystem ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas (prop. 1992/93:226, s. 27).

Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att de ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar (prop. 1992/93:226, s. 32).

Därutöver avreglerades politikområdet genom att bidrag avskaffades och skogsägarna i betydande utsträckning fick frihet under ansvar att själva bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk.

#### 4.4 De nationella miljökvalitetsmålen

År 1999 antog riksdagen 15 nationella miljökvalitetsmål. Målen beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar. I november 2005 lades miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* till de redan antagna. Sedan dess bedrivs Sveriges miljöarbete således utifrån 16 uppsatta miljökvalitetsmål. Miljökvalitetsmålen syftar till att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna.

De 16 miljökvalitetsmålen är allmänt formulerade. Därför har de preciserats genom ett 70-tal delmål. Delmålen anger inriktning och tidsperspektiv. För att få en tydlig ansvarsfördelning i miljömålsarbetet har regeringen utsett en ansvarig myndighet för vart och ett av de 16 nationella miljökvalitetsmålen. Dock är flera myndigheter ofta involverade i arbetet med varje mål.

De miljökvalitetsmål som i första hand berör skogen och skogsbruket är *Levande skogar*, där Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet. Flera av de övriga miljökvalitetsmålen har också starka kopplingar till skogen och skogsbruket genom ett eller flera delmål; *Ett rikt växt- och djurliv*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*.

Inom miljökvalitetsmålet *Levande skogar* finns delmål för hur skogsmarkens natur- och kulturmiljövärden ska bevaras. Ansvar för genomförandet av delmålen är fördelat mellan staten och skogsbruket. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram en strategi för genomförandet av formellt skydd – naturreservat, biotopskyddsområden och naturvårdsavtal – enligt delmål 1 inom *Levande skogar*. Det formella

skyddet och de frivilliga avsättningarna ska komplettera varandra så att hela delmålet fylls med skog med så höga naturvärden som möjligt. Vidare lyfter strategin fram markägarna som viktiga samarbetspartners i arbetet med att bevara skogarnas biologiska mångfald. Strategin lyfter även fram landskapet som en arena för samverkan där bevarandeåtgärder ska genomföras samordnat för att åstadkomma en så hög funktionalitet hos skyddet som möjligt. Övriga delmål om förstärkt biologisk mångfald och skydd för kulturmiljövärden hanteras inom ramen för Skogsstyrelsens sektorsmål.

Inom ramen för miljömålsarbetet pågår för närvarande en fördjupad utvärdering av hur arbetet med miljö kvalitetsmålen bedrivs. Varje sektorsmyndighet utarbetar ett underlag som sedan analyseras av regeringens råd för miljömålsarbetet, det så kallade Miljömålsrådet. Utvärderingen ska lämnas till regeringen den 1 april 2008 och kommer därefter att utgöra underlag för regeringens arbete med nästa miljömålsproposition.

#### 4.5 Skogsbrukets sektorsansvar

Det finns i dag en bred samsyn i samhället för sektorsansvaret som innebär att varje sektor ska ta sitt ansvar för miljön. Det skogliga sektorsansvaret medför att åtgärder som krävs för att bevara skogslandskapets natur- och kulturmiljövärden är ett gemensamt ansvar för myndigheterna och skogsbruket.

Skogsbrukets sektorsansvar lades fast 1988. Den generella principen om sektorsansvaret för naturmiljön preciserades genom 1991 års miljöpolitiska beslut. Av detta framgår att bland annat skogsbruket måste bygga på principen om en god och långsiktig hushållning med naturresurserna. Bevarandet av arter bör vara en angelägenhet för skogssektorn och inte ses som en separat naturvårdsfråga.

I strategin för biologisk mångfald från 1994 lades det fast att kärnan i sektorsansvaret är skogsnäringsansvaret för att medverka till en ekologisk anpassning av sin verksamhet i syfte att uppfylla miljömålen. Sektorsmyndigheternas roll i naturvårdsarbetet är att ta initiativ till insatser och åtgärder, utarbeta sektorsplaner för genomförandet av åtgärder, genomföra åtgärder tillsammans med näringen, följa upp resultaten och avge återkommande miljörapporter samt att sprida kunskap och utbildning inom näringen om åtgärder och mål.

#### **De skogliga sektorsmålen**

I 1993 års skogspolitiska beslut fick de statliga myndigheterna och skogsbruket ett gemensamt stärkt sektorsansvar. Regering och riksdag avstod från att sätta upp detaljerade mål för skogspolitiken. I stället uppdrogs åt Skogsstyrelsen att ta fram så kallade sektorsmål där politikens innebörd ytterligare skulle klargöras.

Sektorsmål formulerades första gången 1994/95 som en plattform för Skogsstyrelsens styrning av skogsvårdsstyrelserna. Målen reviderades



1998 i en process tillsammans med i huvudsak skogsnäringen och Naturvårdsverket. Målen avsågs gälla i fem år, till och med 2003.

År 2005 beslutade Skogsstyrelsen om de skogliga sektorsmål som hade arbetats fram sedan slutet av 2002. Sektorsmålen utgör en uttolkning av den statliga skogs- och miljöpolitiken. Målen är hierarkiskt strukturerade i tre nivåer. På den översta nivån finns de övergripande målen som fastställts av regering och riksdag; 1993 års skogspolitiska beslut om jämställda produktions- och miljömål samt 2001 års miljöpolitiska beslut om bland annat *Levande skogar*. På nästa nivå finns en långsiktig målbild som innehåller förtydliganden och tolkningar av de övergripande målen. Tidshorisonten varierar mellan några decennier och sekel. På den tredje och lägsta nivån finns de kortsiktiga målen som i regel är kvantifierade.

#### 4.6 Gällande lagstiftning

Bestämmelser om skötsel av skog finns i skogsvårdslagen (1979:429). I nu relevanta avseenden säger lagens bestämmelser följande.

Skogen ska nyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en god avkastning. De jämställda produktions- och miljömålen innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras så att den ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras. Detta framgår av skogsvårdslagens portalparagraf (1 §). Vad de båda målen innebär mer konkret framgår av redogörelsen i avsnitt 4.3.

Med skogsmark avses enligt 2 § första stycket mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål samt mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- och jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned. Lagen hindrar dock enligt 3 § inte att skogsmark tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion. Skogliga impediment utgörs enligt definitionen i 2 § fjärde stycket av mark som inte är lämplig för virkesproduktion utan att man vidtar produktionshöjande åtgärder, men som likväl bär skog eller har förutsättningar att bära skog.

Enligt 5 § ska återplantering av skog ske om markens virkesproducerande förmåga efter avverkning eller på grund av skada på skogen inte tas till vara på ett godtagbart sätt, om marken ligger outnyttjad eller om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande. Skogsmarkens ägare är ansvarig för återplantering och vård av ny skog. I 6 § finns bestämmelser om förnygringsåtgärder.

I 10 § föreskrivs att avverkning av skog ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. Bestämmelsen innehåller vidare, liksom 11 §, bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avverkning.

Ägaren är enligt 14 a § skyldig att upprätta en skogs- och miljöredovisning (Smör) som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten.

Sverige har ingått ett flertal internationella överenskommelser som berör den nationella skogspolitiken. Dessutom finns regelverk inom EU som har eller kommer att ha påverkan på svensk skogspolitik. Några exempel redovisas nedan.

### **Konventionen om biologisk mångfald (CBD)**

Konventionen om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity – CBD) är ett resultat från FN-toppmötet om miljö och hållbar utveckling (UNCED) i Rio de Janeiro 1992. Konventionen antogs 1992 och ratificerades av Sverige 1993. Konventionens mål är att länder ska samarbeta för att säkra variationsrikedomen hos livet på jorden. Detta ska ske genom att bevara biologisk mångfald och ta till vara och utveckla metoder för att nyttja de biologiska naturresurserna på ett hållbart sätt, samtidigt som nyttan fördelas rättvist. Inom ramen för CBD har särskilda tematiska arbetsprogram utarbetats, bland annat ett för skogen. Konventionen har utvecklat ekosystemansatsen som är en arbetsmetod för bevarande och hållbart nyttjande av land, vatten och levande varelser, vilket strävar efter en balans mellan bevarande och nyttjande av biologisk mångfald. Ekosystemansatsen förutsätter en adaptiv (anpassad) förvaltning av naturresurserna för att ta hänsyn till komplexiteten och dynamiken i ekosystemen.

En för EU utvecklad målsättning att till 2010 stoppa förlusten av biologisk mångfald slogs fast i det sjätte miljöhandlingsprogrammet genom beslut av Europeiska rådet i Göteborg 2001. Vid FN:s världskonferens i Johannesburg antogs målet att väsentligt minska förlusten av biologisk mångfald.

### **Klimatkonventionen (UNFCCC)**

Klimatkonventionen, som öppnades för undertecknande i samband med det ovan nämnda mötet i Rio de Janeiro 1992, utgör basen för det internationella samarbetet på klimatområdet. Konventionen trädde i kraft 1994. Enligt den ska parterna i sin markanvändning ta hänsyn till effekter på det globala klimatet. Till klimatkonventionen är knutet Kyoto-protokollet som undertecknades av Sverige 1997 och trädde i kraft 2005. Konkreta och bindande åtaganden om utsläpps begränsningar för vissa av konventionens parter återges i Kyotoprotokollets bilaga B. EU:s åtagande har i särskild ordning fördelats på medlemsstaterna (EU 15), däribland Sverige. Upptag och utsläpp från skog och skogsmark är inkluderade i det svenska åtagandet, men behandlas delvis annorlunda än andra sektorers utsläpp och upptag. Till exempel jämförs inte upptag och utsläpp från pågående skogsbruk under perioden 2008–2012 med ett specifikt basår. Det finns också angivet en maximal nivå för varje land om hur mycket man får räkna in av ett nettoupptag, respektive belastas av ett nettoutsläpp, av växthusgaser från pågående skogsbruk vid ett givet år. Förhandlingar kring en överenskommelse som ska ersätta

Kyotoprotokollet 2013 har nyligen inletts. Det är sannolikt att regelverket för skog och skogsmark i en sådan framtida överenskommelse kommer att ha utökad geografisk omfattning och ytterligare påverkan på svenskt skogsbruk.

### **FN:s skogsprinciper och FN:s skogsforum**

De så kallade skogsprinciperna antogs av UNCED 1992. I dessa fastslås att alla typer av skog utgör basen för nuvarande och potentiella möjligheter att skapa resurser som kan tillgodose mänskliga behov och tillhandahålla miljövärden. I förberedelsearbetet diskuterades möjligheterna att börja förhandla om en skogskonvention, men någon enighet kunde inte nås om detta. Efter flera års förhandlingar etablerades 2000 ett internationellt arrangemang för skog som består av FN:s skogsforum samt en samarbetsgrupp för FN-organisationer. Vid det sjunde mötet inom FN:s skogsforum 2007 kunde man komma överens om ett icke-bindande avtal som syftar till att skydda skog och stärka ett hållbart skogsbruk på global nivå. Avtalet innehåller fyra grundläggande mål som ska nås till 2015: minska avskogningen, stärka skogens olika nyttor och dess bidrag till de globala utvecklingsmålen, öka arealen uthålligt brukad och skyddad skog samt stoppa minskningen av bistånd till uthålligt skogsbruk.

### **FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO**

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) är FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk och fiske. Huvudkontoret är lokaliserat till Rom. FAO:s viktigaste uppgift när det gäller skogsbruk är att överföra kunskap om hållbart skogsbruk till myndigheter och skogsbrukare, framför allt riktat till u-länder. Vartannat år publicerar FAO en övergripande rapport om tillståndet för världens skogar, State of the World's Forests (SOFO), och vart femte till vart tionde år, senast 2005, genomför FAO en översyn av världens skogsbestånd, The Global Forestry Assessment. Vart femte år arrangeras FAO:s Världsskogskongress. FAO har även en regional organisation. I Europa arbetar FAO genom European Forestry Commission som har tätt samarbete med United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) och dess trävarukommitté.

#### *FAO:s definitioner*

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO utarbetar speciella ägoslagsdefinitioner i samband med sina återkommande inventeringar och sammanställningar av den globala skogssituationen. Senast en sådan sammanställning gjordes var 2005, men definitionerna har varit stabila under en längre tid och används såväl inom EU som i övriga internationella sammanhang.

Med skogsmark avses enligt FAO:s definition områden större än 0,5 hektar med träd som är högre än 5 meter och har en kronslutenhet om

mer än 10 procent, eller träd som har naturliga förutsättningar att nå dessa egenskaper, samtidigt som marken i huvudsak inte används för jordbruk, bebyggelse eller liknande.

Träd- och buskmark definieras av FAO som sådana områden större än 0,5 hektar som har förutsättningar att bära träd och buskar med en sammanlagd täckningsgrad av minst 10 procent eller träd som naturligt kan uppnå minst 5 meters höjd och en kronslutenhet om minst 5 procent, samtidigt som marken inte kan klassas som skogsmark. Inte heller här får marken användas för jordbruk, bebyggelse eller liknande.

### **Ministerial Conference for the Protection of Forests in Europe (MCPFE)**

Ministerkonferensen är ett politiskt initiativ för europeiskt samarbete om skogsfrågor. Det hanterar gemensamma möjligheter och hot med bäring på skog och skogsbruk och arbetar för ett hållbart brukande av skogarna. Sedan 1990 har fem ministerkonferenser anordnats. Totalt deltar 46 europeiska länder i arbetet.

### **EG:s habitatdirektiv och fågeldirektiv**

Medlemsländerna inom EU ska enligt två direktiv utse områden som syftar till att värna arter och livsmiljöer som är av gemensamt intresse för EU-länderna. Dessa områden bildar ett ekologiskt nätverk, Natura 2000. Det direktiv som reglerar arbetet med Natura 2000 är fågeldirektivet (rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar)<sup>1</sup> och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter)<sup>2</sup>. Dessa två direktiv är också grunden för EU:s naturvårdspolitik, vilken i sin tur har rötter i internationella överenskommelser. Direktiven har genomförts i svensk lagstiftning genom bestämmelser i miljöbalken.

Varje land ska välja ut områden med utgångspunkt i de listor över livsmiljöer och arter som finns i habitat- och fågeldirektiven. Varje medlemsland ska bidra med områden i proportion till hur stor andel landet har av livsmiljön eller arten samt med så mycket som behövs för att bevara den långsiktigt. Natura 2000 innebär att alla EU-länder ska vidta åtgärder för att uppnå och bevara gynnsam bevarandestatus för de arter och naturtyper som omfattas av direktiven.

### **EG:s ramdirektiv för vatten**

Genom ramdirektivet för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område)<sup>3</sup> organiseras EU-

<sup>1</sup> EGT L 103, 25.4.1979, s. 1, Celex 31979L0409.

<sup>2</sup> EGT L 206, 22.7.1992, s. 1, Celex 31992L0043.

<sup>3</sup> EGT L 327, 22.12.2000, s. 1, Celex 32000L0060.

ländernas vattenförvaltning. Syftet är att hindra och minska föroreningar, främja hållbar användning, skydda miljön samt förbättra tillståndet för akvatiska ekosystem så att de når en god vattenstatus. Direktivet innehåller bland annat krav på karaktärisering, övervakning, hantering av punktkällor respektive diffusa källor, åtgärdsprogram och förvaltningsplaner. Direktivet är genomfört i Sverige, bland annat genom förordningen (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön. Fem länsstyrelser är vattenmyndigheter med huvudansvar för det nationella genomförandet.

### **EU:s mål om energi till 2020**

Europeiska rådet enades i mars 2007 om bindande mål på energiområdet, vilka innebär att:

- 20 procent av EU:s energikonsumtion ska komma från förnybara källor 2020.
- Andelen biodrivmedel samma år ska vara 10 procent av all konsumtion av bensin och diesel för transporter i EU senast 2020. Målet ska införas på ett kostnadseffektivt sätt. Målets bindande karaktär förutsätter bland annat en hållbar produktion.
- En minskning på minst 20 procent av utsläpp av växthusgaser fram till 2020, jämfört med 1990, ska uppnås.

EU:s mål för förnybar energi och biodrivmedel kan komma att ytterligare öka efterfrågan på biomassa från den svenska skogen.

### **Kommissionens klimat- och energipaket**

Den 23 januari 2008 presenterade kommissionen ett klimat- och energipaket. Förslaget innehåller bland annat

- ett förslag till ansvarsfördelning mellan medlemsländerna för att uppnå EU:s gemensamma klimatmål om minskning av växthusgasutsläpp med 20 procent till 2020 där Sveriges beting är 17 procent,
- ett förslag till revidering av utsläppshandeln efter 2012,
- ett förslag till legalt ramverk för koldioxidlagring i geologiska formationer och i viss mån för avskiljning av koldioxid och transport till lagringsplatsen, och
- ett förslag till fördelning mellan medlemsländerna för att uppnå EU:s gemensamma mål om 20 procents förnybar energi till 2020, där Sveriges beting är 49 procent.

## **4.8 Skogsutredningen 2004**

### **Bakgrunden till betänkandet Mervärdesskog**

I regeringens skrivelse *Uppföljning av skogspolitiken* (Skr. 2003/04:39) betonades att grunderna för skogspolitiken låg fast. Samtidigt konstaterade den dåvarande regeringen att det först då var möjligt att utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik på ett mer genomgripande sätt.

Därför initierades en fördjupad, oberoende utvärdering och översyn av skogspolitiken. Detta uttalande utgjorde grunden för Skogsutredningen 2004. Utgångspunkten i utredningens arbete var att grunderna för den gällande skogspolitiken ska ligga fast. Med detta avses bland annat att skogen och skogsnäringen ska vara ekonomiskt, socialt, kulturellt och ekologiskt hållbara. Vidare underströks att skogsbruket är en självbärande näring och att ekonomiska bidrag därför inte bör lämnas till normala åtgärder i ett hållbart skogsbruk. Utredningen hade att bedöma hur väl skogspolitikens två jämställda mål har uppfyllts och beskriva behovet av vidareutveckling av mätinstrument för målen. Vidare skulle målkonflikter inom skogspolitiken och mellan skogspolitiken och andra politikområden belysas. Statens respektive skogsnäringens ansvar för genomförande av skogspolitiken skulle förtydligas av utredaren. Utgångspunkten i detta förtydligande var i första hand att det statliga åtagandet inte ska öka i omfattning. Enligt direktiven skulle utvärderingen inte begränsas till de faktorer som direkt påverkar skogen och skogsbruket, utan omfatta ett vidare samhällsperspektiv inklusive regional utvecklingspolitik och Sveriges politik för global utveckling.

### **Utredningens slutsatser och förslag**

#### *Utredningens slutbetänkande Mervärdesskog (SOU 2006:81)*

Utredningens övergripande bedömning var att den nya skogspolitiken från 1993 överlag fungerar bra. Utredningen fann det dock angeläget att föreslå vissa justeringar av rådande politik.

#### *Skogspolitikens mål*

Utredningen föreslog tillägg till skogsvårdslagens portalparagraf, dels för att förtydliga skogsresursens förnybarhet och därigenom även produktionsmålets miljödimension, inte minst i klimatperspektiv, dels för att ge hållbarhetskonceptets sociala dimension en större vikt inom ramen för skogspolitikens miljömål.

#### *Ägoslagsindelning och skoglig planering*

Utredningen föreslog ett nytt system för indelning av de skogsmarksrelaterade ägoslagen. Syftet med förslaget var bland annat att nå en bättre jämförbarhet med internationella indelningar. Utredningen menade också att krav på skogsbruksplan skulle ersätta dagens krav på skogs- och miljöredovisning, för att på så sätt stärka möjligheten att göra lämpliga avvägningar mellan skogspolitikens miljö- och produktionsmål.

#### *Skogens roll för klimatet och en ökad produktion*

Utredningen bedömde att det finns ett stort utrymme för en ökad virkesproduktion inom ramarna för dagens lagstiftning och politiska inriktning. Utredningen innehåller också flera förslag till direkta åtgärder och

uppdrag för att gagna en ökad produktion. Bland annat föreslogs konkretisering av produktionsmål, en eventuell framtida röjningsplikt och att Skogsstyrelsen skulle ges i uppdrag att ta fram ett underlag om skogsskötsel som gagnar skogens olika roller för att minska klimatförändringarna, inklusive ökad bioenergiproduktion.

### *Miljöhänsyn och skogens sociala värden*

Utredningen föreslog att Miljömålsrådets nästa fördjupade utvärdering skulle inväntas innan nya åtgärder föreslås för att hejda utarmningen av biologisk mångfald. Man föreslog dock flera åtgärder för att utveckla miljöhänsynen, dels den generella hänsynen, dels vad gäller de frivilliga avsättningarnas naturvärden. Utredningen menade också att vattenfrågorna förtjänar större uppmärksamhet inom ramen för skogspolitiken och föreslog att skogsvårdslagens hänsynsparagraf och dess föreskrifter revideras så att även vatten- och markvårdens intressen beaktas.

### *Förslag om sanktionsavgift*

Utredningen pekade på att ett fåtal brott mot skogsvårdslagen leder till åtal och dom. För att effektivisera tillsynen föreslog utredningen att möjligheterna för Skogsstyrelsen att ta ut en sanktionsavgift skulle analyseras. Utredningen ansåg att en sanktionsavgift exempelvis bör kunna användas när avverkning görs utan föregående anmälan eller utan tillstånd. Vidare ansåg man att det skulle vara värdefullt om detta tillsynsinstrument skulle kunna användas i anslutning till skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser.

### *EU och skogspolitiken samt annat internationellt arbete*

Utredningen ansåg att den svenska skogspolitikens grundläggande förtjänster som exempelvis avreglering och generell hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i skogsbruket borde förmedlas på ett tydligare sätt inom EU och i andra internationella sammanhang. Därför föreslog utredningen dels att det bör utarbetas en strategisk handlingsplan för det internationella arbetet, dels att det inrättas ett forum för förankring av det internationella arbetet vid Regeringskansliet.

### *Utredningens delbetänkande; skogsvårdsorganisationens organisation*

I utredningens delbetänkande *Skog till nytta för alla?* (SOU 2005:39) som presenterades i maj 2005 föreslogs en sammanslagning av den centrala skogliga myndigheten Skogsstyrelsen och de tio regionala skogsvårdsstyrelserna till en samlad skoglig myndighet. Denna förändring trädde i kraft den 1 januari 2006. Den nya myndigheten fick namnet Skogsstyrelsen. Delbetänkandet innehöll även förslag på åtgärder i landsbygdsprogrammet för Sverige för perioden 2007–2013, vilka delvis har beaktats.

Den nya myndigheten skulle, enligt utredningens förslag, få en styrelse med fullt ansvar. Vidare fanns förslag om vissa begränsningar och tydligare styrning och redovisning av myndighetens uppdragsverksamhet.

#### 4.9 Förändrat klimat kräver en utvecklad skogspolitik

**Regeringens bedömning:** Grunderna i gällande skogspolitik bör ligga fast men i högre grad beakta framtida klimatförändringar.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna delar utredningens bedömning att skogen har en viktig roll i klimatarbetet och att klimatförändringarna samtidigt ställer krav på anpassning. Flera remissinstanser poängterar också vikten av att skogspolitikens två jämställda mål ligger fast och att insatser för bevarande av den biologiska mångfalden inte får minskad betydelse.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen anser att gällande skogspolitik fungerar väl och i huvudsak bör ligga fast. De båda jämställda skogspolitiska målen är en robust modell som på ett lättförståeligt sätt speglar den avvägning som ständigt måste ske för att så bra som möjligt tillvarata skogens många värden. Regeringen delar dock skogsutredningens bedömning att skogspolitiken i högre grad bör beakta framtida klimatförändringar. Ett förändrat klimat kommer att påverka såväl skogens ekosystem som många omvärldsfaktorer med inverkan på skogsbrukets ekonomiska förutsättningar. Sedan utredningens direktiv beslutades har också klimatförändringarnas övergripande effekter uppmärksammats i betydligt högre grad.

#### *Framtida anpassningsbehov av skogsbruket på grund av ett förändrat klimat*

Stora temperaturökningar och nya nederbördsmonster kan komma att leda till en betydande förändring av de naturliga förutsättningarna för skogsekosystemet och skogsbruket. Klimat- och sårbarhetsutredningen beskriver i sitt slutbetänkande *Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter* (SOU 2007:60) hur ett förändrat klimat kan påverka skogsbruket och skogens biologiska mångfald. Utredningen föreslår bland annat en lagändring för ökat samråd mellan skogsbruket och rennäringen, förstärkt forskning om hur de skogliga ekosystemen påverkas av ett förändrat klimat, en översyn av skogsvårdslagen och tillhörande föreskrifter samt en informationskampanj om klimatförändringarna och dess effekter på skogsbruket utförd av Skogsstyrelsen i samarbete med de skogliga aktörerna. Utredningens förslag bereds för tillfället inom Regeringskansliet. Regeringen avser att behandla klimat- och sårbarhetsutredningens förslag i den kommande klimatpropositionen. Utredningen menar att det allmänt varmare klimatet, en längre vegetationssäsong och en ökad koldioxidhalt i atmosfären ger en ökad tillväxt i skogen, och nya trädslag och andra provenienser (ursprung) kan ge ännu högre



produktion. Beräkningar visar att tillväxten av tall, gran och björk successivt kommer att öka så att den i slutet av seklet är 20–40 procent högre än i dag. I söder innebär torrare somrar att granen växer sämre mot slutet av seklet. Ädla lövträd skulle kunna öka i skogsbruket, men betande vilt kan där komma att utgöra ett hinder. Modellresultat visar att ökad skogstillväxt och högre träd leder till ökad risk för vindfällning, även om inte stormfrekvensen ökar. Minskad tjäle i marken och blötare förhållanden vintertid bidrar också till ökad risk för stormfällning och gör det svårare att avverka, ta sig fram på skogsbilvägar samt få ut virket. Det varmare klimatet gör enligt utredningen skogen mer utsatt för brand och svamp- och insektsangrepp, t.ex. från granbarkborre.

Landekosystemen i Sverige står inför stora förändringar och utredningen bedömer att förlusten av biologisk mångfald kommer att öka på grund av klimatförändringarna. De långa omloppstiderna i skogsbruket kan göra det än viktigare att i ett tidigt skede planera för de kommande klimatförändringarna. Anpassningsåtgärderna i skogsbruket kan också leda till negativ påverkan på biologisk mångfald. De negativa effekterna bör dock kunna begränsas genom insatser i skogsbruket, men även inom andra samhällssektorer. Arbetet med ett långsiktigt skydd av skog och skogsekosystemens förmåga att bibehålla funktioner och strukturer för biologisk mångfald och för skogsekosystemens resiliens (motståndskraft och återhämtningsförmåga) är viktig i ett förändrat klimat. Skogen och skogsekosystemen kommer i framtiden att ha en ökad betydelse för naturens förmåga att anpassa och återhämta sig i ett förändrat klimat.

### *Skogens roll för klimatet*

Samtidigt som skogen påverkas av ett förändrat klimat har skogsbruket en viktig roll för att begränsa klimatförändringarna. Regeringen anser att en hög och stabil tillväxt är en grundläggande utgångspunkt i att tillvarata skogens roll i klimatarbetet. En hög tillväxt motverkar klimatförändringarna genom ökad upplagring av kol i växande skog och mark och i olika skogsprodukter, samt genom ökad biobränsleproduktion. Även skogsmarken påverkar klimatet genom upptag och utsläpp av växthusgaser, vilket måste beaktas när man bedömer skogsbruksåtgärder för ökad tillväxt. Hur skogsråvaran används efter avverkning påverkar betydelsen av skogens roll för klimatet. Träprodukter som används i konstruktioner binder kol under mycket lång tid, medan t.ex. avverkningsrester och andra restprodukter kan utnyttjas som bioenergi för att ersätta fossila bränslen.

När avverkat rundvirke utnyttjas för bioenergiändamål är den positiva effekten för klimatet inte omedelbar. Effekten på nettoutsläppen sker allt eftersom koldioxid tas upp av den nya skogen vid tillväxt och full effekt uppnås i princip inte förrän efter en hel omloppstid. Detta ska beaktas vid ett uttag av rundvirke för energiändamål eftersom kraftigt minskade utsläpp de närmaste 50–100 åren är nödvändigt för att undvika betydande klimatförändringar.

Samhällets ökade kunskap om klimatförändringarnas förväntade effekter har lett till en ökad användning av ekonomiska styrmedel för att

minska användningen av fossila bränslen, vilket har resulterat i en kraftfull ökning av bioenergianvändningen. En ökande del av den skogliga produktionen kan därför förväntas användas som bioenergi, en del snabbt som t.ex. avverkningsrester och annat efter att först ha utnyttjats i pappers- eller träprodukter. Regeringen anser att en långsiktig hållbar ökning av uttaget av skogsråvara ur skogen krävs för att möta den ökade efterfrågan på skogsråvara, för att på så sätt undvika negativa konsekvenser på skogsindustrins internationella konkurrenskraft. För att göra detta möjligt krävs att skogsbruket ökar sina investeringar. Detta kan leda till fler målkonflikter och det är viktigt att myndigheterna och skogsbruket tillsammans med andra intressen gemensamt verkar för att de båda skogspolitiska målen nås.

#### 4.10 En fortsatt stark äganderätt

**Regeringens bedömning:** Skogspolitikens två jämställda mål, miljömålet och produktionsmålet, samt det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna förutsätter en tydligt definierad och långsiktig äganderätt.

**Skälen för regeringens bedömning:** *Frihet under ansvar* innebär att den enskildes äganderätt till sin skog ska värnas samtidigt som skogsägaren har en betydelsefull del i det gemensamma ansvaret att förvalta skogsresursens alla nyttigheter på ett långsiktigt hållbart sätt i enlighet med ekosystemansatsen. Avregleringen i samband med den nya skogspolitikens genomförande 1993 gav en ökad frihet och ett ökat ansvar till skogsbruket. Detta har visat sig fungera väl. Som en följd av avregleringen betonades Skogsstyrelsens rådgivningsroll betydligt mer än tidigare. Skogsägarnas nivå av ansvar och frihet är inte heller absolut, utan begränsas enligt de regelverk som återfinns i skogsvårdslagen och annan lagstiftning.

Regeringen anser dock i likhet med gällande skogspolitik att skogsägarna bör ges ett stort mått av frihet i valet av bruksmetoder eftersom det bidrar till en variation i skogsbruket. De långa tidsperspektiven och den osäkerhet som finns för vad som kommer att efterfrågas i framtiden innebär att det är svårt att i dag avgöra vilken produktion som är mest lämplig. Genom ett avreglerat skogsbruk ges därmed marknadskrafterna möjlighet att effektivt styra vad som produceras och hur den skogliga produktionen sker.

Skogspolitikens två jämställda mål, och det delade ansvaret mellan samhället och skogsägarna, kräver en tydlighet och långsiktighet beträffande äganderätten. Förändringar av styrmedel som påverkar äganderätten och införs på kort tid reducerar skogsägarnas incitament till långsiktigt hållbart brukande av skogen och skogsmarken. Åtgärder som påverkar fördelningen av ansvar mellan samhälle och skogsägare ska alltid ske först efter en noggrann konsekvensanalys. I många fall finns även behov av breda samråd inför sådana åtgärder.

**Regeringens bedömning:** Jämställdhet och integration behöver stärkas inom skogsnäringen. Regeringen avser att bjuda in representanter från skogsnäringen för att diskutera vad näringen kan göra i den frågan.

**Skälen för regeringens bedömning:** I april 2004 tillsatte UNECE/FAO en arbetsgrupp, ”Team of Specialists on Gender and Forestry”. Arbetsgruppens uppdrag har varit att utifrån ett genusperspektiv kartlägga den skogliga arbetsmarknaden, skogsägandet och nyttjandet av skogsresurserna i Europa och Nordamerika. Gruppens arbete resulterade i rapporten *Time for Action – changing the gender situation in forestry* som presenterades vid ett internationellt seminarium i Umeå i juni 2006. I rapporten presenteras fakta om situationen för kvinnor inom skogsnäringen i Europa och Nordamerika. Rapporten visar att Sverige ligger förhållandevis långt framme när det gäller tillgång till statistik och underlag samt forskning om kvinnor inom skogsnäringen. Trots detta kan det konstateras att kvinnors rättigheter och möjligheter inom skogsnäringen i praktiken inte är desamma som för manliga kollegor.

Vi avser att med anledning av rapporten och de fakta som där framkommit bjuda in representanter för skogsnäringen för att förutsättningslöst diskutera vad näringen kan göra för att förbättra kvinnors möjligheter att arbeta och driva företag inom skogsnäringen och därmed dra större nytta av den kompetens som kvinnor inom näringen besitter.

Vid alla informations- och utbildningskampanjer som genomförs inom skogsnäringen samt vid Skogstyrelsens rådgivning till skogsägare är det viktigt att informationen riktar sig lika mycket till kvinnor som till män.

I september 2007 beslutades att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda hur utrikes födda personers kompetens och intresse ska kunna tas till vara inom de gröna näringarna och i landsbygdens övriga näringsliv. Utredaren ska undersöka hur dessa näringar på ett bättre sätt kan bidra till integration och minskat utanförskap. Utredningen ska beakta både kvinnors och mäns villkor och förutsättningar när det gäller anställning, företagande och utvecklingsmöjligheter inom de gröna näringarna på landsbygden. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 2 juni 2008.

#### 4.12 Behov av ny kunskap

##### 4.12.1 Skoglig forskning för framtiden

**Regeringens bedömning.** En stark skoglig forskning är viktig för att möta framtida omvärldsförändringar.

*En hållbar utveckling av samhället*

Regeringens förslag att komplettera skogsvårdslagens portalparagraf för att tydliggöra skogens status som en förnybar resurs poängterar skogens möjligheter att bidra till en hållbar utveckling av samhället. Ett innovativt och hållbart nyttjande av skogens produkter och värden inklusive energileveranser, bevarande av biologisk mångfald, ekosystemtjänster och rekreation kan enligt regeringen bidra till Sveriges möjligheter att utvecklas till ett hållbart samhälle. Ett skogsbruk som långsiktigt ger säker tillgång på biomassa för olika användningsområden, samtidigt som andra skogliga värden bevaras och tillvaratas, främjas av en kunskapsuppbyggnad och ett bättre nyttjande av forskningsresultaten. Sverige har en stark skoglig forskningstradition och håller hög klass inom många områden. Stora resurser satsas varje år på forsknings- och utvecklingsprojekt (FoU) vid lärosäten, institut och skogsindustri-företagens egna anläggningar. Högkvalitativ forskning och utveckling inom både skogsbruket och skogsindustrin är centralt för en stark och utvecklad skogsnäring som agerar på en global marknad. Kunskaper om de skogliga ekosystemen, biologisk mångfald i skogslandskapet och skogens sociala värden och hur dessa värden påverkas av dagens och morgondagens skogsbruk är viktiga. Det är avgörande att skogen som källa för en förnybar resurs inte brukas på bekostnad av andra nyttigheter från skogen.

*Konkurrenskraftig skogsnäring*

Regeringen anser att den nuvarande trenden mot en ökad användning av förnybara råvaror är positiv för hela skogsnäringen och kan utgöra grunden för en fortsatt positiv utveckling för ett skogsbruk och en skogsindustri med global konkurrenskraft. Skogens bidrag till en hållbar utveckling måste ses som en fördel i konkurrensen med icke-förnybara råvaror och material. För att fullt ut kunna nyttja potentialen krävs att skogsnäringen investerar för effektivare produktionsmetoder samt produkter med högt förädlingsvärde och på nya produkter framställda av förnybar biomassa, tillsammans med utveckling av ett långsiktigt hållbart och mångfunktionellt skogsbruk.

*Behovsmotiverad forskning*

I SOU 2006:81 talas om ett behov av att höja den tillämpade forskningens status. I många fall är det irrelevant att dela in forskningen i ”grundforskning och tillämpad forskning”. Vikten av att det bedrivs *behovsstyrd* eller *behovsmotiverad* forskning av hög kvalitet bör i stället betonas. Det innebär att näringens och samhällets behov ska vara med och styra prioriteringar och inriktning av forskningen. Det är därför viktigt med ett fortsatt väl fungerande samspel mellan forskningsfinansierare, näringsliv, offentlig verksamhet och andra delar av samhället där parterna ges möjlighet att ta en aktiv del i arbetet med prioritering och inriktning av forskningsresurser. Den behovsstyrda forskningen kan

därmed på ett tydligt sätt bidra till industrins långsiktiga konkurrenskraft, att uppnå miljö- och klimatmål och att skogens sociala värden tillvaratas. Vi vill dock poängtera att det är viktigt att även fri, forskarinitierad och ”nyfikenhetsbaserad” grundforskning inom det skogliga området kan bedrivas parallellt med en mer direkt behovsmotiverad forskning och utveckling.

### *Forsknings- och innovationsproposition*

De senaste åren har flera utredningar kommit med förslag som har starka kopplingar till forskning om skog och nyttjande av skogliga resurser.

Skogsutredningen lägger inte några specifika förslag om skogsforskning, men efterlyser bland annat ett större inslag av tvärvetenskap och tydligare internationellt perspektiv inom skoglig forskning. Utredaren menar också att den tillämpade forskningen bör ges högre status. Dessutom pekar utredaren på behovet av att utföra en effektstudie av skogsforskningens betydelse för skogspolitiken och dess effekter på skogsnäringen. Flera av remissinstanserna har i sina yttranden påtalat behovet av en utvecklad och förstärkt skoglig forskning.

Klimat- och sårbarhetsutredningens betänkande som lämnades till regeringen i oktober 2007 innehåller en presentation av ett antal områden där det finns behov av intensifierad forskning för att kunna anpassa skogsbruket till ett förändrat klimat. Dessutom behövs mer forskning om möjligheterna att tillgodogöra sig den ökade produktionspotentialen på ett långsiktigt hållbart sätt. Bland annat behövs ökade kunskaper om skötselfrågor, biologisk mångfald i skogslandskapet, skadegörare och motmedel, drivningsmetoder, möjliga anpassningsåtgärder för skogsekosystemen och dess konsekvenser för produktion, miljö, biologisk mångfald och sociala värden. Utredningen är remissbehandlad och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I juni 2006 lämnade kommissionen mot oljeberoendet sin slutrapport. Kommissionen pekar på behovet av en fortsatt kunskapsutveckling för att möjliggöra en energieffektivisering och avveckling av oljeberoendet. Man menade att utvecklingen inom biovetenskaperna kommer att kunna bidra både till ökad tillväxt och till växtmaterial med ”designade” egenskaper för olika ändamål. Vidare pekar kommissionen på att forskning behövs för att öka kunskapen om skogsbrukets möjligheter som långsiktigt hållbar producent av energiråvara, t.ex. ökad produktion av skogsråvara med hållbara skötselmetoder i konventionellt skogsbruk, förutsättningarna för en långsiktigt hållbar intensivodling av skog, bästa användning av olika delar av skogsråvaran, utveckling av miljöteknik för biobränslen, förbättrad logistik och hantering, transporter av uttag, näringsbalans och försurningsrisker i samband med uttag av trädrester samt fortsatt genetisk förädling av plantmaterial med möjlighet att implementera nya tekniker.

Det pågår ett arbete inom Regeringskansliet med att ta fram en allmän forskningspolitisk proposition planerad till hösten 2008. Regeringen avser att återkomma i den propositionen med en presentation av forskningens inriktning och prioriteringar.

**Regeringens bedömning:** Frågan om forskning, utredning, uppföljning och övervakning med anledning av stormen Gudrun 2005 hanterades på ett i huvudsak tillfredsställande sätt. Det finns inte skäl att utan prövning tilldela Skogsstyrelsen särskilda resurser för forsknings- och utredningsuppdrag i samband med oväntade och hastigt uppkomna situationer. Såväl regeringen som andra aktörer kan även fortsättningsvis, om så anses lämpligt, göra en bedömning av om det finns behov av specifika åtgärder vid exceptionella händelser.

**Skogsutredningens förslag:** Skogsstyrelsen ges möjlighet att nyttja särskilda resurser för forsknings- och utredningsuppdrag i samband med oväntade och hastigt uppkomna situationer.

**Remissinstanserna:** Två tredjedelar av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan är övervägande positiva till förslaget. Flera remissinstanser menar i stället att regeringen och befintliga forskningsfinansiärer bör hantera situationen från fall till fall och inte i förväg specificera hur resurser allokeras.

**Skälen för regeringens bedömning:** När Sverige drabbades av stormen Gudrun i januari 2005 uppstod ett stort behov av akuta insatser på många plan, allt från bedömning av stormskadornas omfattning och spridning till forskning om stormfällningarnas påverkan på kolbalansen i marken och skadeinsekternas populationer. Särskilda medel avsattes till Skogsstyrelsen för övervakning och uppföljning av exempelvis insektsskador. Forskningsfinansiärer gjorde dessutom en särskild utlysning av medel för ”stormforskning” om skogsskador efter stormen Gudruns härjningar. Regeringens bedömning är att frågan om forskning, utredning, övervakning och uppföljning i samband med stormen hanterades på ett tillfredsställande sätt.

Bedömningen från framför allt klimatforskningen visar på en ökad risk för stormar eller andra akut uppkomna situationer generellt i samhället och även i skogsbruket. Det är nödvändigt med en god kunskap för att såväl staten som skogsnäringen ska kunna hantera exceptionella situationer. En viktig del är den långsiktiga forskning som bygger upp en kunskapsbas om hur skogsekosystemen påverkas av olika yttre faktorer. Det kan dock också uppstå situationer där befintlig kunskap inte är tillräcklig. Såväl regeringen som andra aktörer kan, om så anses lämpligt, göra en bedömning om behov av specifika åtgärder föreligger vid exceptionella händelser. Det finns därför inte skäl att utan prövning tilldela Skogsstyrelsen särskilda resurser för forsknings- och utredningsuppdrag i samband med oväntade och hastigt uppkomna situationer. En beredskap för att hantera kriser som kan drabba skogen och skogsbruket är också en del av Skogsstyrelsens ordinarie verksamhet.

#### 4.13 Hög beredskap vid stormar

**Regeringens bedömning:** Den övergripande skogspolitiken behöver inte förändras med anledning av de senaste årens svåra stormar och andra naturkatastrofer.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Stormen Gudrun som drabbade södra Sverige 2005 orsakade stora ekonomiska skador för skogsbruket och upparbetningen av den stormskadade skogen gav upphov till många olycksfall, varav flera med dödlig utgång.

Med anledning av stormen Gudrun fick Skogsstyrelsen ett antal uppdrag av regeringen. Utifrån regeringsuppdragen arbetade Skogsstyrelsen, bland annat inom ramen för projektet Stormanalys, med att analysera stormens konsekvenser för skogsbruket. Resultat från projekt Stormanalys presenterades av Skogsstyrelsen i april 2006.

Skogsstyrelsen uppskattade den totala volymen stormskadad skog till cirka 75 miljoner m<sup>3</sup>sk i Götaland och Svealand. Den skadade volymen bestod till 80 procent av gran, som hade en andel av 49 procent av det totala virkesförrådet i Götaland före stormen. Stormen fällde skog i en sådan omfattning att återbeskogningsplikt uppstod på mellan 110 000 och 130 000 hektar. Totalt skadades skog på cirka 270 000 hektar.

Arbetet med att tillvarata virket startade omedelbart. Skogsstyrelsen var också mycket snabbt igång med säkerhetsrådgivning för att minimera antalet olycksfall i anslutning till upparbetningen.

Regeringen initierade under våren 2005 ett ekonomiskt stödpaket för att skynda på upparbetningen av virket efter stormen Gudrun, och därigenom minimera risken för kommande insektsangrepp på växande skog samt mildra de ekonomiska konsekvenserna för skogsägare och skogsindustri i regionen. Paketet innehöll bland annat sänkt dieselskatt för arbetsmaskiner, skattereduktion till skogsägare som sålde stormvirke, stöd för lagring av stormvirke, reducerade ban- och farledsavgifter för transport på järnväg och båt samt stöd för återbeskogning av den stormdrabbade skogsmarken. Delar av paketet omfattades av EG:s statsstödsregler och kunde genomföras först efter anmälan och godkännande från EG-kommissionen.

I januari 2007 drabbades södra Sverige återigen av ett kraftigt stormväder. Denna storm som fick namnet Per ledde också till omfattande skador. Enligt Skogsstyrelsens uppskattning skadades 12–16 miljoner m<sup>3</sup>sk.

#### *Konsekvenser för skogsbruket och skogsägarna*

Upparbetningen av den stormfällda skogen efter stormen Gudrun gick snabbare än förväntat. I både upparbetning och lastbilstransport ökade kapaciteten kraftigt jämfört med ett normalår, tack vare extra kapacitet från främst övriga Sverige och grannländerna. Även kapaciteten för att mäta in virket till industrin mångdubblades på kort tid.

Flera analyser gjordes av stormens merkostnader för skogsbruket. Skogsstyrelsens senast gjorda kostnadsuppskattning från hösten 2006 utgjorde underlag för regeringens kommunikation med EU-kommissio-

nen om Sveriges ansökan till EU:s solidaritetsfond. Där uppskattades skogsbrukets omedelbara kostnader till mellan 11 och 16 miljarder kronor. Den framtida regionala avverkningspotentialen påverkades förhållandevis lite av stormen. Framför allt påverkades den framtida tillgången på gran. Stormskadorna påverkade direkt tusentals skogsägare. Under stormen dog minst sju personer, tio personer omkom under 2005 i samband med uppröjningsarbetet och 141 arbetsolyckor har anmälts. Mer än 1 600 olycksfall inträffade.

Den stora volymen stormskadat virke som fanns kvar i skogen medförde risk för angrepp av skadeinsekter, såsom granbarkborre, på växande skog. Populationerna av skadeinsekter ökade 2005 men i begränsad omfattning, främst på grund av en kall och regnig sommar. Den varma sommaren 2006 ledde däremot till en kraftig populations-tillväxt, främst av granbarkborre, och Skogsstyrelsen har uppskattat att ca 1,5 miljoner kubikmeter stående skog skadades av insektsangrepp under detta år. Det virke som skadades av stormen Per i januari 2007 spädde på denna risk. Tack vare snabb upparbetning och en relativt kall sommar begränsades dock angreppen under året och Skogsstyrelsen uppskattar att ca 0,8 miljoner m<sup>3</sup>sk skadades under 2007.

### *Miljömässiga konsekvenser*

Utöver olika sociala och ekonomiska konsekvenser har även miljön påverkats. Under de kommande fem åren kan utlakningen av både kväve och kvicksilver komma att öka, särskilt i de mest stormdrabbade områdena. I vissa avrinningsområden kan stormen, enligt Skogsstyrelsens rapport, ge upphov till betydande ökning av kvicksilverbelastningen på ytvatten. Kväveutlakningen beräknas öka med 70 procent, men bidraget från skogsmark är fortfarande begränsat jämfört med andra källor.

Lakvattnet från virkesterminaler innehöll höga halter av fosfor och organiskt material i början av lagringsperioden, vilket kan leda till ökad alg-tillväxt och syrebrist i vattendrag. Reningsanläggningar som bygger på översilning reducerar dock fosforhalten och mängden organiskt material relativt väl. Rening med hjälp av dammar har troligtvis sämre effekt. Terminaler som lokaliserats vid stora vattendrag får sannolikt mycket liten påverkan, enligt Skogsstyrelsens rapport, medan stora terminaler vid små vattendrag kan få tydlig påverkan.

### *Konsekvenser för natur- och kulturmiljövården*

I Kronobergs län drabbades 5–10 procent av arealen som omfattas av naturreservat, biotopskyddsområden, naturvårdsavtal och nyckelbiotoper av stormfällning i samband med stormen Gudrun. Skogsstyrelsen bedömer att vindfällerna i många nyckelbiotoper upparbetades utan att samråd med Skogsstyrelsen hade ägt rum. Skogsstyrelsen anser att detta framför allt beror på bristfällig kunskap om den samrådsskyldighet som finns.



Stark tidspress vid upparbetning och utkörning och brist på information på rätt språk för entreprenörer från andra länder kan också ha medfört brister i den generella hänsynen.

Storm, upparbetning och utkörning har också skadat forn- och kulturlämningar men orsak och omfattning varierar mellan länen. Av alla stormskadade fornminnen har hittills cirka 40 procent, drygt 4 600 ytor, granskats. Resultaten visar att nästan 40 procent av fornminnena har skadats.

### *Åtgärder för att möta stormar och andra naturkatastrofer*

Skogsbrukets arbete med att tillvarata det stormskadade virket efter stormen har gått bra. Regeringen bedömer att den övergripande skogspolitiken inte behöver förändras med anledning av de senaste årens svåra stormar och andra naturkatastrofer. Vi anser att det är viktigt att skogsbrukets och samhällets erfarenheter från de insatser som gjordes efter de senaste årens stormar tas till vara.

Risken för fortsatta insektsangrepp de kommande åren är fortsatt stor och Skogsstyrelsen har fått i uppdrag att bevaka utvecklingen samt att informera skogsbruket om behovet av ytterligare åtgärder.

I projektet Stormanalys analyserades hur olika skötselåtgärder påverkar risken för skador i samband med stormar. Skogsstyrelsens slutsats var att skogsbruket i högre grad bör tillämpa kunskap om hur man via anpassad skogsskötsel kan minska snö- och vindskador, t.ex. genom ökad röjning och tidigarelagd gallring. För att underlätta för den enskilda skogsägaren att fatta beslut bör rådgivningen, enligt Skogsstyrelsen, bli tydligare avseende ekonomiska värden och andra nyttigheter och risker som olika alternativ inom skogsskötseln kan medföra. En variation i värderingar mellan olika skogsägare kan, enligt Skogsstyrelsen, förväntas leda till variation i fattade beslut och därmed en riskspridning sett till hela skogsbruket.

Efter stormen Gudrun låg stora mängder stormvirke och avverkningsrester kvar på skogsmarken i den stormdrabbade regionen, vilket innebar en förhöjd risk för skogsbrand. Därför beslutades om extra brandflyg i den aktuella regionen för att minska risken för stora skogsbränder. I augusti 2006 drabbades Norrbotten av flera stora skogsbränder, vilket förnyade diskussionen om stöd till skogsbrandsflyg. I april 2007 beslutade regeringen att återinföra stödet för skogsbrandbevakning genom flyg över hela landet. Det innebär att alla län har rätt att söka statliga medel från Räddningsverket för att kunna bedriva skogsbrandbevakning genom flyg. Regeringen gör bedömningen att skogsbrandbevakning med flyg medför stora fördelar för samhället och det övergripande målet är att så tidigt som möjligt upptäcka skogsbränder för att därmed hindra brandens spridning och kostnadskrävande räddningsinsatser samt större egendomsförluster.

Klimat- och sårbarhetsutredningen innehöll förslag om ytterligare anpassning av skogsbruket för att möta framtida klimatförändringar, se avsnitt 4.9. Där berörs bland annat ett skogsbruk anpassat till stormar och ökad nederbörd.

## 5.1 En utvecklad portalparagraf

**Regeringens förslag:** Skogsvårdslagens portalparagraf ändras så att det betonas att skogen är en förnybar resurs.

**Regeringens bedömning:** Det bör inte i portalparagrafen uttryckligen föreskrivas att skogen ska bidra till medborgarnas välfärd.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens, men utredningen föreslår dessutom att det i paragrafen ska föreskrivas att skogen ska bidra till medborgarnas välfärd.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna är positiva till att lägga till begreppet ”förnybar resurs” i skogsvårdslagens portalparagraf. De främsta argumenten är att det är viktigt att betona skogens förnybarhet, vilket ger kopplingar mellan miljö, produktion och klimat. Flera instanser anser dock att även om träden i skogen är förnybara gäller inte detsamma för de kulturella och biologiska värdena. Flera instanser är även positiva till att dessutom lägga till begreppet ”medborgarnas välfärd” för att betona och lyfta fram skogens kulturella och sociala värde. Begreppet ”välfärd” anses dock av många remissinstanser vara ett ottydligt begrepp som kan ge utrymme för många olika tolkningar.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Skogsvårdslagens portalparagraf speglar de två jämställda skogspolitiska målen, ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att skogsmarken ska nyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den uthålligt ger god avkastning. Miljömålet för skogsbruket innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. Biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas. Sedan den nuvarande lydelsen av portalparagrafen infördes 1994 har synen på skogens roll, som ett verktyg i arbetet mot klimatförändringar, förändrats. Klimatfrågan och dess effekter på ekosystem och samhället i övrigt kommer sannolikt att vara en stor, global miljöfråga under överskådlig tid. Det är därför rimligt att utgå från att skogens roll i sammanhanget kommer att vara fortsatt viktig i framtiden. Regeringen anser att det är av vikt att betona skogens värde i ett hållbarhetsperspektiv. Genom att lyfta fram skogsresursens förnybarhet poängteras skogens möjligheter att bidra till en hållbar utveckling. Vi anser mot denna bakgrund att bestämmelsen i 1 § skogsvårdslagen bör ändras så att det uttryckligen sägs att skogen är en förnybar resurs.

Den föreslagna utvecklingen av portalparagrafen innebär inte att grunderna för skogspolitiken med två jämställda mål rubbas. Det blir tydligare att skogen genom sin förnybarhet är en resurs som, om den nyttjas långsiktigt hållbart, kan kombinera produktions- och miljömål och på ett tydligt sätt kan bidra till en hållbar utveckling av samhället.

Till skillnad från utredningen anser regeringen att det i portalparagrafen inte bör föreskrivas att skogen ”ska bidra till medborgarnas välfärd”. Som flera remissinstanser framhållit är begreppet ”välfärd” alltför oprecist och det kan därför ges många olika tolkningar. Enligt vår

bedömning har skogens viktiga sociala och kulturella värde beaktats inom ramen för den formulering som i dag finns i paragrafens sista mening, det vill säga att det vid skötsel av skog ska tas hänsyn till andra allmänna intressen.

## 5.2 Definition av skogsmark, m.m.

**Regeringens förslag:** Definitionen av begreppet skogsmark ändras så att den i huvudsak överensstämmer med FAO:s definition. Vidare införs i lagen en definition av begreppet produktiv skogsmark. Begreppet skogliga impediment förtydligas så att det framgår att detta begrepp omfattar improduktiv skogsmark och träd- och buskmark.

Mark som i väsentlig utsträckning används för andra ändamål än att tillgodose intressen som kan hänföras till träden och vegetationen, ska inte anses som skogsmark eller träd- och buskmark, även om den i övrigt uppfyller kriterierna för sådan mark.

Som en konsekvens av det nya skogsmarksbegreppet införs en ny bestämmelse som föreskriver att lagens bestämmelser om återväxt och förnygring inte ska tillämpas på produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion. Det tydliggörs också att skyldigheten att anlägga skog på outnyttjad mark inte avser sådan mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

Slutligen ändras bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om högsta tillåtna förnygringsareal så att det framgår att beräkningen av denna areal ska grundas enbart på sådan skogsmark som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion.

**Regeringens bedömning:** Det är inte nödvändigt att införa någon definition av begreppet skog. Det är inte heller nödvändigt att göra någon uppdelning mellan skyddad och oskyddad produktiv skogsmark.

**Utredningens förslag:** Förslaget innebär att begreppen skog, skogsmark, produktiv skogsmark och lågproduktiv skogsmark definieras i skogsvårdslagen. Övriga föreslagna begrepp definieras i föreskrifter som Skogsstyrelsen utarbetar med detta förslag till indelning som grund. Skogsutredningen föreslår vidare att begreppet impediment tas bort och ersätts med ”lågproduktiv mark”. Utredaren anser att impedimentsbegreppet är otydligt definierat och omfattar många olika naturtyper. Vidare menar utredaren att indelningen av impediment ofta innebär gränsdragningsbedömningar som medför att impedimentsgränserna dras på olika sätt i olika delar av landet.

**Remissinstanserna:** Många remissinstanser betonar nyttan av att internationella jämförelser skulle underlättas. Invändningar mot förslaget handlar bland annat om bristande underlag och konsekvensbedömningar samt om en oro för att impediment på sikt ska omföras till produktiv skogsmark och därmed mista sitt skydd mot skogsbruksåtgärder, vilket också skulle kunna påverka uppföljningen av miljömålet *Levande*

*skogar*. Flera instanser pekar på att följderna för fastighetstaxeringen inte har utretts. Några instanser uttrycker en oro för att systemet blir komplicerat och att de begrepp som används är för fackmannamässiga. Dessutom pekar bland andra *Skatteverket* på att det faktum att vissa av begreppen definieras i lag och andra i föreskrifter leder till konstitutionella problem. Behovet av att ”skyddad” respektive ”oskyddad” mark formellt ska vara olika ägoslag ifrågasätts. *Sveriges lantbruksuniversitet, SLU*, upplever att det är fel att sätta likhetstecken mellan det som i dag kallas impediment och det som enligt förslaget kallas lågproduktiv skog. Man menar att i dagens impediment omfattar även det som enligt förslaget kallas övriga skogsrelaterade ägoslag. *Skogsstyrelsen* avvisar tankarna på att luckra upp impedimentsbegreppet och är av uppfattningen att det generella skyddet bör kvarstå. Man menar att det finns starka miljöskäl för detta även om bidraget till bevarande av biologisk mångfald är måttligt.

**SLU:s förslag:** Överensstämmer i sak i princip med regeringens förslag. Den lagtekniska lösningen skiljer sig dock från regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser anser att nuvarande skogsmarksdefinition bör behållas. Bland de myndigheter som främst berörs av förslaget är *Skatteverket* positivt inställda. *Skogsstyrelsen* ser flera fördelar med SLU:s förslag även om man är kritisk till att definiera begrepp som sedan inte utnyttjas i direkt form i följande lagtext. Man anser också att indelningen av de skogsrelaterade ägoslagen bör skilja mellan mark som genom myndighetsbeslut i huvudsak används för att tillgodose allmänna intressen och mark som i huvudsak används för att tillgodose enskilda intressen, eftersom viss mark av det förstnämnda slaget inte är undantagen från lagens skötselåtgärder. *Skogsstyrelsen* förespråkar därför en uppdelning i skyddade respektive oskyddade områden. De flesta övriga remissinstanser, däribland *Naturvårdsverket*, är dock kritiska till en sådan uppdelning. Skälet som de remissinstanser som är negativa till förslaget anger är främst att detta på sikt skulle kunna öppna för virkesproduktion på nuvarande impediment samt att incitamenten för skogliga naturvårdsinsatser skulle kunna minska om de skogsmarksarealer som är undantagna från virkesproduktionsinriktat skogsbruk ökar till följd av en definitionsförändring.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Begreppet *skogsmark* definieras i 2 § skogsvårdslagen. Med skogsmark avses mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål, samt mark där det bör finnas skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned. Från begreppet undantas mark som ligger helt eller delvis outnyttjad, om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion. Med skogliga impediment avses mark som inte är lämplig för virkesproduktion utan produktionshöjande åtgärder, men likväl bär skog eller har förutsättningar att bära skog. Begreppen är oförändrade sedan 1979 respektive 1993.

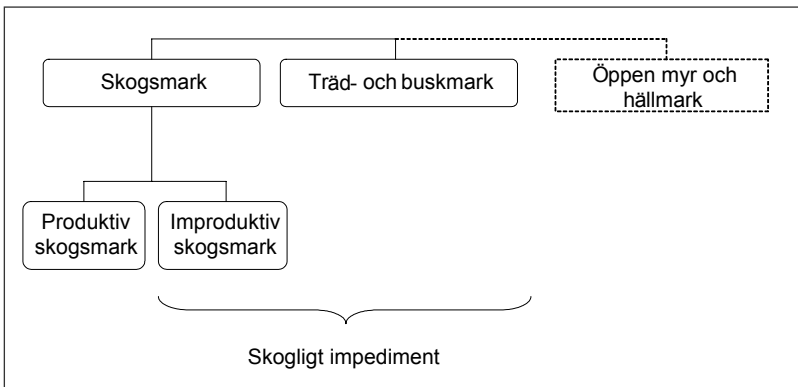
Under de senaste 10–15 åren har det skett en stark förändring av synen på skogsresurserna och deras användning. Förändringen kommer till uttryck i såväl skogs- som miljöpolitiken som marknadsstyrda processer, såsom certifieringen. Detta har fått till följd att befintliga begrepp och definitioner för vissa ägoslag inte längre är ändamålsenliga. Därtill

kommer att de internationella definitionerna har förändrats och utvecklats. Det finns därför ett stort behov av en ny indelning av skogsrelaterade ägoslag samt av att klargöra lagens begrepp och definitioner.

De brister som är förknippade med de nuvarande definitionerna kan sammanfattas i följande punkter.

- Begreppet *skogsmark* har ibland olika innebörd i skogsvårdslagen å den ena sidan och i skogsinventering (främst riksskogstaxeringen), skogsbruksplanläggning, fastighetstaxering och certifiering å den andra. En liknande problematik finns med begreppet *skogliga impediment*.
- Begreppet *skog* används på flera ställen i skogsvårdslagen utan att det finns någon definition. Detta har betydelse framför allt för bestämmelser som gäller *skogliga impediment* eftersom definitionen innehåller begreppet *skog*. Avsaknaden av en definition för *skog* medför att de *skogliga impedimenten* saknar en tydlig avgränsning mot öppen mark, alltså var gränsen mot mindre produktiva impediment går och därmed var exempelvis bestämmelserna i 30 § skogsvårdslagen upphör att gälla.
- Det ökade internationella samarbetet gör det angeläget att få en långtgående anpassning till internationellt accepterade begrepp och definitioner. Härigenom underlättas kommunikation, information, uppföljning, utvärdering, planering samt forsknings- och utvecklingsarbete.

Med utgångspunkt i skogsutredningens och SLU:s förslag samt remissinstansernas synpunkter, anser regeringen att följande indelning av skogsrelaterade ägoslag bör göras.



Figur 1. Regeringens förslag till indelning av skogsrelaterade ägoslag.

Förslaget innebär i huvudsak följande.

Regeringen föreslår att ett nytt skogsmarksbegrepp, som i stort sett överensstämmer med FAO:s i avsnitt 4.7 nämnda definition, införs i skogsvårdslagen. Begreppet inkluderar även mark som tillfälligt inte är trädbevuxen, t.ex. på grund av avverkning inom ramen för skogsvårdsåtgärder eller som en följd av naturkatastrofer, men som kan förväntas

vara återbeskogad inom kort. Skogsmarken delas upp i två kategorier för att möjliggöra en smidig övergång från dagens skogsmarksbegrepp till det nya. Denna förändring leder till att ett flertal oklarheter med den nuvarande definitionen av skogsmark som beskrivits ovan försvinner, samtidigt som internationella jämförelser och internationellt skogligt samarbete underlättas genom anpassningen till internationellt vedertagna definitioner. Regeringen anser dock till skillnad från utredningen att någon definition av begreppet *skog* inte bör föras in i lagen. Ett sådant begrepp skulle kunna medföra en viss begreppsförvirring då de närstående termerna *skog* och *skogsmark* ges olika innebörd. Vidare används begreppet *skog* på delvis olika sätt i olika lagar.

FAO:s definition innehåller även en avgränsning gentemot mark som huvudsakligen används för jordbruksändamål eller är belägen inom tätbebyggda områden. Regeringen anser mot den bakgrunden att det av utredningen föreslagna markanvändningskriteriet, det vill säga att ändamålet med skogsmarken ska vara att tillgodose intressen som kan hänföras till träden och vegetationen, bör användas för att klargöra avgränsningen mot annan mark. En bestämmelse om detta bör därför föras in i lagen.

Regeringen föreslår vidare att begreppet *produktiv skogsmark* införs i lagen. Det innefattar skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år och som i enlighet med vad som sägs ovan inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än att tillgodose till träden och vegetationen knutna intressen. Härigenom inkluderas all produktiv mark inom skyddade områden.

Vidare föreslår vi att begreppet *improduktiv skogsmark* införs som benämning på sådan mark som inte är produktiv skogsmark. Skälen till detta är dels den bristande nomenklaturmässiga logiken i utredningens förslag där *lågproduktiv skogsmark* införs som en egen kategori och begreppet *skogliga impediment* tas bort fast dessa båda begrepp inte fullt ut svarar mot varandra. Skogliga impediment kan även omfatta andra naturtyper än skogsmark, vilka vi återkommer till nedan. Vi föreslår i stället att begreppet *skogliga impediment* bibehålls och innefattar bland annat improduktiv skogsmark. Begreppet improduktiv skogsmark beskriver också, enligt vår mening, bättre karaktären hos denna typ av skogsmark.

Vi föreslår att begreppet *träd- och buskmark* införs som ett nytt begrepp i lagen. Även detta begrepp överensstämmer med FAO:s definition. Begreppet inkluderar även mark som tillfälligt inte är trädbevuxen, t.ex. som en följd av naturkatastrofer, men som kan förväntas på nytt vara trädbevuxen inom kort.

Vi föreslår således till skillnad från utredningen att begreppet *skogliga impediment* bibehålls som ett samlingsnamn för improduktiv skogsmark samt träd- och buskmark. De viktigaste skälen är, förutom vad som sagts ovan, att detta innebär att fastighetstaxeringen kan fortgå enligt samma principer som tidigare, att impedimentsbegreppet är väl inarbetat i det praktiska skogsbruket och rimligen även i fortsättningen kommer att användas i planläggningssammanhang, samt att ägoslagsindelningen i stort blir mer överskådlig.

Till skillnad från utredningen anser vi att någon formell uppdelning mellan *skyddad* och *oskyddad* skogsmark inte bör göras i lagstiftningen. Enligt vår mening blir indelningen av skogsrelaterade ägoslag utan en sådan uppdelning mera överskådlig och enklare att kombinera med andra klassificeringssystem. Det är vidare enligt vår uppfattning inte självklart hur indelningen mellan skyddad och oskyddad mark ska göras eftersom utvecklingen inom detta område pågår. Vid behov kan skogsmark enkelt särredovisas på olika markanvändningsformer, inklusive olika skyddsformer. En sådan redovisning kan göras utan att begreppen inarbetas i ägoslagsdefinitionerna.

Med skyddad skogsmark avses enligt utredningen mark som enligt myndighetsbeslut i väsentlig utsträckning används för att tillgodose allmänna intressen. Sådana beslut kan vara grundade på lagstiftning, exempelvis bestämmelserna om områdesskydd i miljöbalken, eller utgöras av avtal mellan myndigheten och enskilda fysiska eller juridiska personer, exempelvis naturvårdsavtal. Skyddad mark faller i normalfallet utanför den nuvarande definitionen av begreppet skogsmark eftersom definitionen uttryckligen undantar mark som används för annat ändamål än virkesproduktion. Med den nya definition som vi nu föreslår kommer dock endast sådan mark som av olika skäl används för att tillgodose andra ändamål än intressen hänförliga till träden och vegetationen att falla utanför skogsmarksbegreppet. Detta skulle innebära att lagens bestämmelser om t.ex. anläggning och vård av ny skog skulle komma att gälla i fråga om mark som omfattas av naturvårdsavtal. Något sådant har dock inte varit avsikten. För att undvika detta bör 3 § kompletteras med en bestämmelse om att skogsvårdslagens bestämmelser om skyldighet att anlägga skog i 5 §, om föryngringsåtgärder i 6 § och om avverkning av skog i 10 § inte ska tillämpas på produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion.

Enligt den nuvarande regleringen anses vidare mark som ligger helt eller delvis outnyttjad inte som skogsmark, om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion. Den nya definitionen av skogsmark kommer dock att innefatta alla outnyttjade marker, även sådana som av naturvårdsskäl eller av hänsyn till kulturvården bör hållas öppna. Ägare till sådan mark skulle därmed komma att omfattas av skyldigheten att anlägga skog i 5 § första stycket 2 skogsvårdslagen, vilket inte är avsikten. Det bör därför i ett nytt stycke i 5 § klargöras att skyldigheten i bestämmelsen inte gäller outnyttjad mark som på grund av särskilda förhållanden bör undantas från virkesproduktion.

Den föreslagna definitionen av skogsmark innebär vidare att skog som omfattas av naturvårdsavtal till skillnad från i dag skulle komma att räknas som skogsmark vid tillämpningen av bemyndigandet i 11 § att meddela föreskrifter om högsta tillåtna föryngringsareal. Inte heller detta är avsikten. En ändring bör därför göras i 11 § så att det framgår att ransoneringsberäkningar inte ska grundas på skogsmark som används för annat ändamål än virkesproduktion.

Mark som av olika skäl används för andra ändamål än att tillgodose intressen hänförliga till träden och vegetationen faller däremot, som har beskrivits i det föregående, utanför ägoslagsdefinitionerna. Det kan

exempelvis vara fråga om mark som i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål eller hör till byggnader eller anläggningar.

I gällande lagstiftning har skog till skydd mot sand- eller jordflykt eller mot att fjällgränsen flyttas ned räknats som skogsmark även om den maximala produktionen varit mindre än en kubikmeter skog per hektar och år. I vårt förslag kommer dessa områden att lyda under samma regelverk som övrig mark. Den mark som i dag klassas som skyddsskog och som har en produktion mindre än en kubikmeter skog per hektar och år kommer i stället att bli klassad som skogligt impediment. Detta förväntas inte innebära någon förändring i det praktiska brukandet av dessa områden, med undantag av att det inte längre blir möjligt att kräva återväxtåtgärder på dessa marker. Denna förändring bedöms dock ha mycket liten betydelse i praktiken.

### 5.3 Kravet på skogs- och miljöredovisning avskaffas

**Regeringens förslag:** Kravet på att varje brukningsenhet ska ha en skogs- och miljöredovisning (Smör) avskaffas.

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas något obligatoriskt krav på en skogsägare att upprätta en skogsbruksplan.

Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att, som ersättning för kravet på en skogs- och miljöredovisning, se till att skogsägarna på något annat sätt får tillgång till information om kända kultur- och miljövärden på den egna fastigheten.

**Skogsstyrelsens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser som yttrat sig över Skogsstyrelsens förslag är positiva till att minska den administrativa bördan som kravet innebär, givet den begränsade nyttan det visat sig medföra. Flera instanser framhåller att kravet inte har varit, eller kommer att vara, av praktisk betydelse för skogsägarnas kunskaper om den egna fastigheten. Flera remissinstanser framhåller också vikten av att 14 a § skogsvårdslagen och Smör inte avskaffas innan en ersättning via Skogsstyrelsens webb-applikation Minskog24 fungerar fullt ut. *Riksantikvarieämbetet* anser att det för skogsägarna även i fortsättningen bör finnas en skyldighet att känna till den information om kultur- miljövärden som myndigheterna erbjuder, oavsett om denna information är knuten till Smör eller någon annan typ av underlag. Många remissinstanser framhåller vikten av att personuppgiftslagen (1998:204) och andra bestämmelser beaktas vid utökad informations spridning.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Enligt 14 a § skogsvårdslagen ska det för varje brukningsenhet finnas en redovisning som anger hur skogen ser ut och vilka natur- och kulturmiljövärden som har registrerats för brukningsenheten (Smör). Kravet infördes genom en lagändring 1998 som ett led i uppföljningen av 1993 års skogsolitik. Skogsstyrelsen hade då i en utvärdering konstaterat att allt färre skogsägare upprättade skogsbruksplaner och i utvärderingen befarades även en betydande kunskapsbrist hos brukarna om deras skogsfastigheter (prop. 1997/98:158, s. 31f).



Enligt Skogsstyrelsen har tillsynen av regelns efterlevnad haft låg prioritet. Skälet till detta är att nyttan av insatserna anses vara begränsade i förhållande till resursåtgången. Ett annat problem med Smör är att uppgifterna inte är digitaliserade och att redovisningen därmed blir ofullständig och inaktuell då exempelvis kunskaper om tidigare okända nyckelbiotoper och kulturminnen tillkommer. Myndigheterna och skogsägarna kan då ha divergerande uppgifter, vilket gör att kommunikationen kan försvåras och risken för missförstånd och merarbete ökar. Enligt NUTEK:s beräkningar (Rapport R2006:02) är kravet på att upprätta och uppdatera Smör det administrativa krav som kostar skogsbruksföretagen mest pengar. En strikt tillämpning av kravet på att upprätta en skogs- och miljöredovisning medför således en betydande administrativ börda för skogsbrukarna. Regeringen anser mot den beskrivna bakgrunden att kravet på att upprätta en skogs- och miljöredovisning bör tas bort.

Att kravet tas bort skulle kunna leda till att markägarna får sämre kunskap om sin fastighets produktionsmöjligheter samt natur- och kulturvärden. Regeringen avser därför att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att se till att fastighetsägaren får tillgång till uppgifter om respektive skogsfastighets natur- och kulturvärden via Internet. Uppdraget kan genomföras inom det pågående projektet Minskog24, där Skogsstyrelsen avser att tillhandahålla skoglig basinformation till alla skogsägare. Att i stället för krav på Smör ge skogsägarna tillgång till denna information via Internet bedöms inte medföra några påtagliga negativa konsekvenser för skogsägarnas kännedom om skogstillståndet på brukningsenheten. Skogsstyrelsen ska aktivt sprida information till skogsägarna om deras ansvar att känna till fastighetens natur- och kulturvärden samt om deras förbättrade tillgång till informationen. För att kännedom om Minskog24 ska nå ut till alla skogsägare bör Skogsstyrelsen sprida information via tidningen SkogsEko, Internet och annan ordinarie informationsverksamhet. Även när kravet på Smör försvinner har skogsägaren ansvar för att känna till de värdefulla natur- och kulturmiljöerna på den egna fastigheten.

Information som är av betydelse för skogsägare och andra intressenter, inklusive information om natur- och kulturvärden, finns i dag i ett antal olika register hos Skogsstyrelsen, länsstyrelserna, med flera myndigheter.

Regeringen anser också att skogsägaren själv har både ansvar och ekonomiska incitament att upprätta och uppdatera information om sin egen fastighets produktions- och avverkningspotential, t.ex. genom skogsbruksplanläggning. En skogsbruksplan är ett enkelt verktyg för att ha kontroll över och möjlighet att bedriva ett effektivt och långsiktigt hållbart skogsbruk som gynnar såväl den enskilde markägaren som samhället i stort. Vi finner dock ingen anledning att införa krav på skogsbruksplan, vilket föreslogs av skogsutredningen. Ett sådant krav skulle motverka regeringens arbete med regelförenkling och skapa extra administrativa kostnader för såväl myndighet som skogsägare. I stället bör myndigheter via rådgivning och andra åtgärder underlätta upprättandet och användningen av skogsbruksplaner på skogsägarens egna initiativ.

**Regeringens bedömning:** En översyn av gränserna för svårföryngrad skog, fjällnära skog och skyddsskog och de regelverk som är kopplade till dessa gränser bör göras. Översynen av gränser och regelverk bör fokusera på de värden gränserna är tänkta att skydda samt gränsernas betydelse för samverkan mellan olika näringar.

**Utredningens förslag:** En översyn genomförs av gränserna för fjällnära skog och svårföryngrad skog.

**Remissinstanserna:** Drygt hälften av de remissinstanser som yttrat sig stöder förslaget. De främsta skälen som anges är att gränserna upplevs som schablonmässigt dragna och att ett borttagande skulle minska administrationen för skogsbruket och underlätta skogsproduktion på delar av skogsmarken väster om gränserna. Flera instanser som är positiva till förslaget menar dock att gränsöversynen bör göras för att bättre tillgodose de värden de är satta att skydda.

De remissinstanser som är negativa till förslaget framhåller att konsekvenserna för rennäringen skulle bli betydande om översynen resulterade i att gränserna togs bort. Andra menar att arbetet med miljömålet *Levande skogar* skulle kompliceras. *Skogsstyrelsen* avvisar en översyn av de båda gränserna, men menar att det bör utredas huruvida gränsen för svårföryngrad skog kan avskaffas.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Skogsvårdslagen*

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

Enligt 16 § skogsvårdslagen krävs det tillstånd från Skogsstyrelsen för avverkning i svårföryngrad skog eller i skyddsskog.

I 17 § skogsvårdslagen anges dock att sådant tillstånd inte får ges om avverkningen medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds. I 17 § skogsvårdsförordningen anger regeringen att tillstånd till avverkning inte får ges inom den svårföryngrade skogen i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Dalarnas län på mark som i genomsnitt producerar mindre än en kubikmeter virke om året per hektar. Skogsstyrelsen har dock rätt

att meddela tillstånd till avverkning i det första fallet om det finns särskilda skäl.

När det gäller den fjällnära skogen anges det i 18 § skogsvårdslagen att tillstånd till avverkning inte får ges om den är oförenlig med intressen som är av väsentlig betydelse för naturvården eller kulturmiljövärden. I 19 § skogsvårdsförordningen anges att innan tillstånd ges till avverkning i de områden av den fjällnära skogen där naturvärdena inte är fullständigt kända men antas vara höga, kan skogsvårdsstyrelsen genomföra en särskild inventering för att klarlägga naturvärdena. I 20–23 §§ skogsvårdsförordningen anges ytterligare krav på brukandet av fjällnära skog. Det gäller exempelvis hyggesstorlek, hyggesutläggning, villkor om föryngringsmetod, markberedningsbegränsningar m.m.

I 21 § skogsvårdslagen anges att i ansökan om tillstånd till avverkning enligt 16 § skogsvårdslagen ska sökanden redovisa vad han eller hon avser göra för att tillgodose rennäringens intressen.

#### *Motiv till de särskilda bestämmelserna*

Motiven till särbestämmelsen om att avverkning inte får ske utan tillstånd är uttryck för viss försiktighet på grund av skogarnas utsatta belägenhet. För svårföryngrad skog handlar motiven om att trygga återväxten i ogynnsamma lägen eller att förhindra att fjällgränsen flyttas ned. För skyddsskogar handlar motivet om att motverka eller förhindra sand- eller jordflykt. Delar av den svårföryngrade skogen i norra Sverige omfattas av begreppet fjällnära skog. Som namnet antyder rör detta områden inom det svårföryngrade området som ligger närmare fjällen. Utöver de grundläggande regler som gäller för all svårföryngrad skog finns här ytterligare regler om hur skogsbruk får bedrivas.

#### *Samverkan mellan skogsbruk och rennäring*

Regler om skogsbrukets hänsyn till rennäringens intressen återfinns i 20–21 §§ skogsvårdslagen. Den förra paragrafen handlar om att berörd sameby ska beredas tillfälle till samråd innan avverkning sker inom ett område där renskötsel får bedrivas under hela året enligt rennärlagen (1971:437), det vill säga inom renskötselns året-runt-marker. Den senare handlar om att vid ansökning om avverkning ska sökanden ange vad han eller hon avser att göra för att tillgodose rennäringens intressen samt innehåller regler om när tillstånd inte får ges och beslut om vilken hänsyn som ska tas till rennäringen.

Under 2002–2007 har s.k. renbruksplaner upprättats i några samebyar i samverkan med Skogsstyrelsen. Dessa planer tydliggör vilka områden som är särskilt viktiga för rennäringen. Tillsammans med skogsägarnas skogsbruksplaner kan renbruksplanerna utgöra ett bra verktyg för samverkan mellan rennäring och skogsbruk.

I klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60) diskuteras de förändringar och anpassningsbehov som ett förändrat klimat kan komma att kräva, för bland annat de areella näringarna.

Utredningen lägger fram ett antal förslag till åtgärder som kan vidtas för att minska intressekonflikter och ändå göra det möjligt för skogsbruket att nyttja den ökade produktionspotentialen.

Utredningen menar att Skogsstyrelsen och Sametinget bör analysera och ge förslag på åtgärder, vilka möjliggör ett undvikande av intressekonflikter mellan skogs- och rennäring. Dessutom anser utredningen att kraven på samråd enligt 20 § i skogsvårdslagen bör utökas till samtliga renbetesmarker.

En omreglering eller ett borttagande av gränserna skulle kunna medföra positiva effekter för skogsbruket i form av möjligheter till ökad produktion i vissa områden inom de nuvarande gränserna samt minskad administration, vilket skulle vara positivt. Dessa positiva effekter måste dock vägas mot de kostnader som en omreglering skulle innebära, eftersom en översyn av tillsammans med en eventuell omreglering av gränserna innebär ett omfattande juridiskt och praktiskt arbete. En omreglering måste också vägas mot de olägenheter för de värden gränserna är satta att skydda som ett borttagande eller en omreglering av en eller flera av gränserna skulle innebära.

Regeringen menar att eftersom de tre gränserna har delvis olika syfte och funktion varierar skälen för en översyn.

#### *Gränsen för skyddsskog*

Regeringen bedömer att det finns ett behov av att göra en översyn av gränserna och regelverk för skyddsskogar, främst på grund av ändrade brukningsformer och igenplantering av nedlagd jordbruksmark.

Regeringen avser därför att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med berörda myndigheter och intressenter, göra en översyn av gränsdragning och regelverk för skyddsskogar.

#### *Gränsen för svårföryngrad skog*

Skogsstyrelsen fick i juli 2007 ett uppdrag av regeringen att utreda konsekvenserna av en avveckling av gränsen för svårföryngrad skog. Det var i första hand ett uppdrag inom ramen för regeringens regel-förenklaringsarbete med målet att företagens administrativa kostnader till följd av statliga regelverk ska minska med minst 25 procent till 2010.

Skogsstyrelsen konstaterar i sin redovisning att ett borttagande av gränsen för svårföryngrad skog skulle medföra konsekvenser såväl för skogsbruket och rennäringen som för natur- och kulturmiljövård. Skogsstyrelsen menar att det är tydligt att gränsens ursprungliga syfte, att förhindra att återväxten efter en ovarsam avverkning skulle bli undermålig, i viss mån spelat ut sin roll eftersom det i dag finns tillgång till bättre plantmaterial, säkrare föryngringsmetoder och en ökad lönsamhet i skogsbruket. En avveckling av gränsen för svårföryngrad

skog skulle sannolikt underlätta skogsbrukets administration vid avverkning, och konsekvenserna för att trygga återväxten är hanterbara. Konsekvenserna för natur- och kulturmiljövårdens intressen bedöms bli små i norra Sverige, medan en viss risk för försämrade hänsyn kan befaras för Gotland och Öland. Följderna för skogens sociala värden bedöms bli begränsade. För rennäringen blir däremot konsekvenserna påtagliga om inte åtgärder vidtas för att lindra de olägenheter som uppkommer enligt Skogsstyrelsen.

Regeringen bedömer därför att en översyn av gränsdragningen samt de regelverk som är kopplade till gränsen för svårföryngrad skog bör göras, men att det måste ske samlat tillsammans med övriga regelverk och andra relevanta gränser som rör samverkan mellan skogsbruk och rennäring. Regeringen avser inte att översynen ska sänka dagens ambitionsnivå gällande de hänsyn till värdena gränsen är satt att skydda.

### *Gränsen för fjällnära skog*

Gällande gränser för fjällnära skog samt bestämmelser för skogsbruk i de fjällnära skogarna är relativt ny, från 1991. Gränsen för fjällnära skog anses vara en bra och relevant avvägning mellan produktions- och miljöintressen. Regeringen bedömer därför att behovet av att en översyn av gränser och regelverk för de fjällnära skogarna är mindre än för de två andra gränser som diskuterats ovan. Däremot bedömer regeringen att det finns skäl att vid en översyn av gränsen för svårföryngrad skog även se över gränsen för fjällnära skog, eftersom det finns starka kopplingar mellan dessa gränser och berörda regelverk.

Regeringen bedömer därför sammantaget att en översyn av gränsdragningen samt de regelverk som är kopplade till gränsen för fjällnära skog bör göras. Översynen måste göras samlat tillsammans med övriga regelverk och andra relevanta gränser som rör skogsbrukets hänsyn till natur- och kulturmiljövärden samt samverkan mellan skogsbruk och rennäring. Regeringen avser inte att översynen ska sänka dagens ambitionsnivå gällande de hänsyn till värdena som gränsen är satt att skydda. Det gäller i synnerhet fjällskogarnas unika naturvärden.

## 5.5 Sanktionsavgift

**Regeringens bedömning:** Det finns ett behov av ett differentierat och mer flexibelt sanktionssystem för överträdelser mot skogsvårdslagstiftningen. Förutsättningarna för att ta ut en sanktionsavgift vid vissa överträdelser mot bestämmelser i skogsvårdslagen bör därför analyseras.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i stort med regeringens bedömning, men utredningen anser att möjligheterna att ta ut en sanktionsavgift bör övervägas även för skogsvårdslagens 30 och 31 §§.

**Remissinstanserna:** Den övervägande delen av de instanser som yttrat sig om förslaget är positiva till utredarens förslag om att ta ut en sanktionsavgift vid vissa överträdelser mot skogsvårdslagen. När det gäller fasta fornlämningar påpekar dock ett antal remissinstanser att det

inte är möjligt att tillämpa sanktionsavgifter för skador på fasta fornlämningar, då dessa hanteras inom en annan lagstiftning och av en annan tillsynsmyndighet än Skogsstyrelsen. Flera instanser påpekar att sanktionsavgifter endast kan komma i fråga när en avvikelse från reglerna enkelt och otvetydigt framgår eftersom rättssäkerheten annars äventyras.

**Skälen för regeringens bedömning:** Genom de ändringar i skogsvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 1994 avreglerades skogspolitiken kraftigt. Den enskilde skogsägaren medgavs då möjligheter och frihet för att förvalta sin skogsmark under ansvar. Den nya avreglerade skogspolitiken tillsammans med en stark tilltro till mjukare styrmedel har gjort att tillsynen över lagens efterlevnad inom skogspolitikens område i vissa fall har varit begränsad. Det har i vissa fall varit svårt för den skogliga myndigheten att finna rättsligt stöd för att bedriva en mer aktiv lagtillsyn då förfarandet med åtalsanmälan och vitesföreläggande inom vissa områden inte har uppfattats som tillräckligt effektivt och ändamålsenligt.

I dag avser cirka 80 procent av Skogsstyrelsens åtalsanmälningar utebliven avverkningsanmälan. Dessa ärenden prioriteras inte av åklagarmyndigheterna, vilket leder till att åtalsanmälan ofta skrivs av. Skogsstyrelsen bedömer att cirka två tredjedelar av alla de ärenden som man lämnar till åklagare leder inte till åtal. Det ringa antalet ärenden leder till åtal gör också att det finns brister i rättspraxisen på området.

Regeringen anser att det är angeläget att analysera förutsättningarna för alternativt sanktionsinstrument på det skogliga området för att inte riskera att lagstiftningens trovärdighet på sikt urholkas. Införandet av en sanktionsavgift skulle kunna vara ett sätt att göra tillämpningen av skogsvårdslagstiftningen tydligare och effektivare. En eventuell sanktionsavgift på det skogliga området bör dock endast användas för överträdelser mot lagen som är mindre allvarliga. Det ska inte heller vara möjligt att påföra sanktionsavgift för en gärning som kan föranleda straffrättslig påföljd. Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa en sanktionsavgift. Analysen bör särskilt ta sikte på sanktioner ifråga om avverkning utan föregående anmälan eller tillstånd. I uppdraget bör ingå att belysa för- och nackdelar med sanktionsavgifter med avseende på den skogspolitiska måluppfyllelsen, en kostnadseffektiv lagtillsyn och den enskilda skogsägarens situation. Skogsstyrelsen bör analysera vilka överträdelser som är så otvetydiga lagbrott att det skulle gå att påföra de markägare som bryter mot dessa en sanktionsavgift.

När det gäller 30 och 31 §§ i skogsvårdslagen är regeringens bedömning att införandet av en sanktionsavgift skulle kräva schabloniserade föreskrifter på en detaljnivå som knappast är förenlig med den nuvarande skogspolitikens inriktning. När det gäller dessa bestämmelser är det svårt att på ett tydligt och rättssäkert sätt visa skogsägarna vad som är en godtagbar hänsyn och säkerställa att lagtillsynen blir homogen över hela landet.

**Regeringens bedömning:** Grundtanken att skogspolitikens mål bäst nås genom en kombination av lagstiftning och rådgivning är bra. Vad som krävs av skogsbruket för att uppfylla lagstiftningens krav respektive skogspolitikens mål bör vara så tydligt som möjligt för att missförstånd och felprioriteringar ska undvikas. Skogsstyrelsen bör samverka med skogsbrukets intressenter för att uppnå detta.

**Utredningens förslag:** Skogspolitikens s.k. rådgivningsnivå tydliggörs.

**Remissinstanserna:** Av de instanser som har yttrat sig om utredarens förslag är en klar majoritet övervägande positiva.

**Skälen för regeringens bedömning:** Skogsvårdslagstiftningen utgör den miniminivå som skogsägaren har att uppfylla i sitt skogsbrukande. För att uppfylla de skogspolitiska målen förutsätts dock att skogsägarna, i genomsnitt, har ambitioner på en högre nivå än vad som uppnås genom att enbart följa skogsvårdslagstiftningens krav. Det gäller t.ex. för antal plantor som ska finnas för godkänd föryngring och för generell hänsyn vid skötsel av skog. Den rådgivning som Skogsstyrelsen bedriver syftar till att motivera skogsägarna att bruka sin skog på ett sådant sätt att de skogspolitiska målen uppfylls, det vill säga att göra mer långtgående åtaganden inom vissa områden än vad lagen kräver.

De två nivåer som beskrivs ovan benämns av Skogsstyrelsen *lagnivå* respektive *rådgivningsnivå*. Rådgivningsnivån kan sägas vara myndighetens uttolkning av de skogspolitiska målen och är vad som i genomsnitt kan förväntas av skogsbruket för att skogspolitikens övergripande mål ska anses vara uppnådda.

Skogsstyrelsen håller för närvarande på att ta fram en strategi för arbetet med generell hänsyn inom bland annat uppföljning och rådgivning, se även avsnitt 7.3. Skogsstyrelsen för sedan en tid tillbaka en dialog med skogsbruket om hur inventeringsmetodikerna för uppföljning av generell hänsyn tillämpas i praktiken och hur lag- och rådgivningsnivån uttolkas. Bedömningsgrunder visas och olikheter mellan parternas metoder diskuteras och dokumenteras.

I det praktiska skogsbruket är det ofta svårt att avgöra vilka åtgärder som leder till att en viss nivå uppfylls. Det medför att det kan finnas olika åsikter om vad lag- respektive rådgivningsnivån innebär. Att det inom skogsbruket finns olika åsikter om var nivåerna ska ligga betyder dock inte per automatik att Skogsstyrelsen ska korrigera sin uttolkning utan är snarare ett tecken på att förtydliganden och ytterligare information från myndigheten till skogsbruket behövs. Regeringen anser att det behövs en fördjupad dialog mellan Skogsstyrelsen, skogsbrukets företrädare och andra berörda myndigheter och intressenter om uttolkning av de skogspolitiska målen och lagstiftningens innebörd, framför allt när det gäller den generella hänsynen.

Regeringen anser att Skogsstyrelsen i sitt arbete med en ny strategi för arbetet med generell hänsyn ska fokusera på att förtydliga innebörden av rådgivnings- respektive lagnivån. Regeringen anser vidare att det är viktigt att Skogsstyrelsens metoder och ställningstaganden är tydliga och

att de redovisas för hela skogsbruket för att öka förståelsen och acceptansen för arbetssätt och resultat från uppföljningen av generell hänsyn.

## 6 Ökad produktion av biomassa

### 6.1 Investering för ökad tillväxt

**Regeringens bedömning:** Skogsindustrin har ett fortsatt stort behov av en jämn tillgång till högkvalitativ skogsråvara till ett internationellt konkurrenskraftigt pris. En ökad skoglig tillväxt motverkar klimatförändringar genom ökad upplagring av kol i växande skog och i skogsprodukter, samt genom ökad biobränsleproduktion.

En ökad tillväxt av skogen bör främjas genom en fortsatt aktiv skogspolitik, högkvalitativ produktionsforskning och ökade skogsvårdsinsatser av skogsbruket samt ske inom ramen för skogspolitikens två jämställda mål. Ansvar för detta vilar på myndigheter och skogsnäringsgemenskap.

**Utredningens förslag:** Det finns en stor potential för att öka virkesproduktionen inom ramen för befintlig lagstiftning och politisk inriktning. Skogsstyrelsen uppdras att, i samråd med skogssektorn, utarbeta en konkretisering av det övergripande produktionsmålet med avseende på virkesproduktion. Med utgångspunkt i det nya målet kompletteras de nu gällande kortsiktiga nationella sektorsmålen med ytterligare mål inriktade på ökad virkesproduktion.

**Remissinstanserna:** Förslaget om ett konkretiserat produktionsmål samt kortsiktiga sektorsmål inriktade på ökad virkesproduktion tillstyrks av drygt hälften av de 26 instanser som yttrat sig om förslaget. Värdet av att sätta mål för en verksamhet som ska baseras på marknadsmekanismerna ifrågasätts dock av bland andra *Kommerskollegium* och *Ekonomistyrningsverket*. Andra invändningar är t.ex. att uppsatta mål inte i sig driver ökad produktion utan att produktionsinvesteringar styrs av ekonomiska förutsättningar, samt att det ifrågasätts hur styrningen är tänkt att ske i de fall som målen riskerar att inte uppnås.

**Skälen för regeringens bedömning:** Efterfrågan på och betalningsviljan för råvara för bioenergiproduktion har ökat, bland annat på grund av ekonomiska styrmedel inom ramen för svensk energi- och klimatpolitik.

En högre ambitionsnivå vad gäller restriktioner av växthusgaser i Sverige jämfört med omvärlden innebär att marginalkostnaderna för utsläppsminskningar kan komma att bli högre i Sverige jämfört med omvärlden. En följd av den svenska energi- och klimatpolitiken är att den svenska bioenergisektorn i högre grad än i andra länder konkurrerar med skogsindustrin om råvaran. Det innebär att den svenska skogsindustrins internationella konkurrenskraft påverkas negativt. Den traditionella skogsindustrin har fortsatt stort behov av en jämn tillgång på högkvalitativ skogsråvara till internationellt konkurrenskraftiga priser. Denna problematik är viktigt att beakta vid utformningen av styrmedel i



såväl skogs- som miljöpolitiken. Även om Sverige importerar betydande mängder virke är virkesutbudet från det svenska skogsbruket i dag basen för industrins råvarubehov. Det inhemska virket bidrar därmed till att minska sårbarheten vid plötsliga omvärldsförändringar. På senare år har också handeln med virke inom närregionen påverkats negativt av höjda exporttullar på rundvirke i Ryssland.

Det svenska skogsbruket är i hög grad avreglerat och har få ekonomiska styrmedel. En ökad efterfrågan på biomassa för olika ändamål påverkar investeringstakten inom skogsbruket positivt. Det leder i sin tur till högre virkesproduktion och på sikt ökat virkesutbud. Staten har en viktig roll att sprida ny kunskap till skogsbruket genom forskning och informationsverksamhet.

Skogsstyrelsen beslutade 2005 om de skogliga sektorsmål som har arbetats fram sedan slutet av 2002. I undergruppen *God tillgång på värdefull skogsråvara* återfinns fyra kortsiktiga mål: markens naturgivna produktionsförmåga, förnyingsarbete, röjning av ungskog och viltskador på skog. Skogsstyrelsen bör, i samråd med intressenter, komplettera dessa befintliga kortsiktiga mål med ytterligare delmål. Det är av stor betydelse att Skogsstyrelsen, tillsammans med sektorn, diskuterar och kommer överens om nationella målsättningar inom ramen för sektorsmål. Sektorsmålen driver i sig inte utvecklingen inom skogsbruket, men fungerar som stöd för skogsbruket såväl som för myndigheter. Sektorsmålen utgör också ett viktigt underlag vid prioritering av myndighetens arbete.

Skogsutredningen redogör för flera olika bedömningar av den framtida produktionspotentialen som pekar på att det är fullt möjligt att öka virkesproduktionen med 25–50 procent inom 10–60 år. Skogsutredningen nämner också flera olika åtgärder för ökad produktion som rymms inom befintlig lagstiftning men som i dag inte omfattas av sektorsmålen, t.ex. val av skogsodlingsmaterial, skogsmarksgödsling, rensning av befintliga dikessystem, trädslagsval och minskade viltskador. Regeringen delar utredningens syn på att dessa åtgärder bör kunna resultera i en ökad tillväxt och menar dessutom att uttaget av avverkningsrester för bioenergiändamål bör kunna öka jämfört med i dag. Det är samtidigt viktigt att den svenska modellen med produktion och miljö i balans kvarstår, och att en ökad skogsproduktion och uttag av biomassa för energiändamål sker inom ramen för skogspolitikens jämställda mål. Hänsyn ska tas till den biologiska mångfalden och till att negativa miljöeffekter som näringsläckage och övergödning ska minimeras.

Längre fram i detta kapitel behandlas ett antal skogsbruksåtgärder för ökad produktion och åtgärder för ökat biobränsleuttag. De förslag som läggs fram avses att finansieras inom befintliga ramar och till en del från regeringens satsning på skogsbruk inom ramen för den s.k. klimatmiljarden, i enlighet med budgetpropositionen för 2008.

## 6.2 Rådgivning för ökad produktion

**Regeringens bedömning:** Skogsstyrelsens rådgivning och information bör utvecklas och anpassas till ny kunskap och nya förutsättningar i syfte

### Skälen för regeringens bedömning

Rådgivning och information till skogsägare behöver utvecklas kontinuerligt för att göra största möjliga nytta i ett samhälle där förutsättningarna ständigt ändras till följd av t.ex. klimatförändringar, ett ökat behov av biobränslen och en ändrad markägarstruktur.

Skogsstyrelsen bedriver sedan lång tid tillbaka en omfattande informations- och utbildningsverksamhet med stor bredd och stort genomslag. Denna verksamhet ska fortsätta, och regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att utveckla sin rådgivning och information i syfte att höja skogsbrukets kunskapsnivå om metoder för att öka tillväxten i skogen. Uppdraget kommer att finansieras inom ramen för klimatomiljarden. En förhöjd kunskapsnivå om olika skogliga åtgärder och deras effekter på skogen och miljön kommer, enligt regeringens bedömning, att uppmuntra till ett mer aktivt brukande av Sveriges skogar och en ökad implementering av nya forskningsrön i det praktiska skogsbruket. Betydelsen av ett hållbart skogsbruk med hänsyn till natur- och kulturmiljövärden och skogens sociala värden ska betonas i rådgivningen.

Skogsutredningen menar att det inom befintlig lagstiftning finns stora möjligheter att öka tillväxten i skogen. Regeringen delar denna bedömning. Det finns många olika metoder med vilka man med relativt små medel kan öka tillväxten avsevärt. Det krävs dock kunskap för att vidta rätt åtgärd på rätt plats vid rätt tillfälle.

I avsnitten 6.3–6.10 redovisar vi vår bedömning avseende ett antal produktionshöjande åtgärder i skogsbruket. Det handlar bland annat om förbättrat växtodlingsmaterial, utländska träslag, dikesrensning och skogsmarksgödsling. Kvalificerad rådgivning och information är en förutsättning för att nå största möjliga effekt av dessa åtgärder inom ramen för skogspolitikens två jämställda mål.

#### *Skogsbruksplan – ett långsiktigt planeringsunderlag*

Skogsägare behöver, precis som alla verksamhetsutövare, planera och följa upp sin verksamhet så att den är affärsmässig och ekonomiskt, ekologiskt, socialt och kulturellt hållbar. Inte minst implementering av ny kunskap, som inhämtas genom bland annat rådgivning, underlättas om skogsägaren har en god överblick över sitt skogsinnehav. En bra grund för ett aktivt, ansvarsfullt och hållbart skogsbruk är en naturvårdsanpassad skogsbruksplan som – förutom att den ger den enskilde ägaren ett utmärkt underlag för planering av skogsbruket – också är ett värdefullt instrument vid förverkligandet av de skogspolitiska målen. Skogsbruksplanen kan fungera som ett långsiktigt planeringsunderlag för affärs-, miljö- och kvalitetsstyrning.

I dag saknar många skogsägare aktuella kunskaper om sina skogsfastigheter. Bristande kunskaper förhindrar ett aktivt brukande när

det gäller såväl produktion som att leva upp till de krav som ställs på hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen. Det ligger både i den enskilda skogsägarens och samhällets intresse att skogen brukas effektivt så att den ger ekonomiska intäkter och tar rätt hänsyn till natur- och kulturvärden och andra värden som förknippas med skog och skogsmark. En skogsbruksplan är ett bra redskap för att tillgodose dessa intressen och att myndigheter bör underlätta för skogsägare att upprätta och använda skogsbruksplaner.

Att som utredningen föreslår i skogsvårdslagen införa ett krav på skogsbruksplan anser regeringen dock är olämpligt eftersom ett sådant krav inte skulle vara förenligt med skogspolitikens inriktning mot ”frihet under ansvar”. Ett obligatorium skulle också innebära en ökad byråkrati som leder till högre kostnader för såväl markägaren som samhället.

### 6.3 Högre tillväxt med förbättrat växtodlingsmaterial

**Regeringens bedömning:** Föryngring med gran och tall bör ske med förädlat föryngringsmaterial i så stor utsträckning som möjligt.

Kunskapen om värdet av att använda förädlat plantmaterial vid föryngringar bör öka bland markägare, entreprenörer, Skogsstyrelsens personal och andra berörda.

**Skälen för regeringens bedömning:** Intresset för förädlat material har ökat på senare år, men fortfarande föryngrar många skogsägare med plantor eller frön från oförädlade träd från vanliga bestånd. Skillnaden i volymtillväxt mellan förädlat material från fröplantager och oförädlat material kan uppgå till cirka 20 procent. Ökad användning av förädlat föryngringsmaterial kan därmed bidra till en avsevärd produktionsökning. Förädlat material ger högre produktion till en liten merkostnad jämfört med inte förädlat plantmaterial. I dag råder det brist på plantageförädlat föryngringsmaterial av gran, vilket naturligtvis är ett hinder mot en ökad användning. Skogsnäringen har ett ansvar för att tillräcklig mängd lämpligt föryngringsmaterial kan finnas tillgängligt.

Regeringen avser att, via Formas, ge Skogforsk förstärkta medel för att ta fram riktlinjer för vilket föryngringsmaterial som ska rekommenderas på olika marker ur produktions- och miljöperspektiv samt att beskriva hur tillgången på förädlat plantmaterial kan öka. Riktlinjer för föryngringsmaterial bör inkludera lönsamhetskalkyler. Det är samtidigt viktigt att belysa vilka effekter som en ökad användning av förädlat plantmaterial kan komma att ha på den genetiska variationen och plantornas känslighet för skadegörare. Det är av stor betydelse att skogsägare såväl som entreprenörer är väl informerade om vilka alternativ och möjligheter som finns vid val av föryngringsmaterial, inte minst med tanke på förväntade klimatförändringar. Uppdraget kommer att finansieras inom ramen för den s.k. klimatmiljarden.

Även Skogsstyrelsen ska i sin framtida information och rådgivning till skogsägare tydliggöra betydelsen av att använda förädlat föryngringsmaterial.

**Regeringens bedömning:** Ytterligare åtgärder bör vidtas för att minska skador av vilt på skog. Regeringen avser att uppdra åt en särskild utredare att se över nuvarande älgförvaltning.

Även annat vilt än älg orsakar stora skador. Regeringen anser att befintliga inventeringar av viltskador bör utvecklas i syfte att inkludera andra viltskador än betesskador av älg samt att formerna för rådgivning för viltanpassad skogsskötsel bör utvecklas.

**Utredningens förslag:** Utredningen framhåller att en minskning av skadorna i skogsbruket endast kan åstadkommas genom att hålla älgstammar som är i långsiktig balans med sina födoresurser. Detta innebär att det i många fall krävs en reduktion av antalet älgar i vinterstam jämfört med i dag. Utredaren framhåller dock att det borde vara fullt möjligt att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk och samtidigt ha goda jaktbara stammar av älg.

**Remissinstanserna:** Huvuddelen av de instanser som har kommenterat ämnet är övervägande negativa till utredningens ställningstaganden om skog och vilt, bland annat beroende på att utredningens inställning till vilt anses vara generellt negativ. Man efterlyser också konkreta förslag på åtgärder.

Bland de instanser som är övervägande positiva finns *LRF Skogsägarna* och *Skogsindustrierna*. Att använda lagtillsynsinstrumentet för att få markägaren att ersätta gammal skog med ny anser dock *Skogsindustrierna* bara vara möjligt när markägaren har kontroll över de omständigheter som lett till skadorna, vilket inte alltid är fallet i dag.

*Skogsstyrelsen* anser det vara juridiskt tveksamt om myndigheten har möjlighet att med hjälp av 5 § skogsvårdslagen tvinga fram nyanläggning av viltskadad skog.

### Skälen för regeringens bedömning

Älgen är utan jämförelse det vilt som orsakar störst skador i skogsbruket. I södra Sverige förekommer även en del skador orsakade av rådjur, vildsvin samt kron- och dovhjort.

Trots att älgen kan orsaka betydande skador framhåller regeringen att älgen i många avseenden är en viktig tillgång som jaktbyte och turistattraktion. Älgjakten genererar årligen omfattande köttvärden och fungerar som en viktig rekreationskälla för landets 280 000 jägare. Älgjakten fyller därmed en viktig social funktion i stora delar av landet. Icke desto mindre är höga skadenivåer med anledning av älg och annat vilt inom skogsnäringen ett problem som måste tas på allvar.

För att uppnå ett sådant mål anser vi dock att

- precisionen i älgförvaltningen behöver förbättras,
- det behövs ett bättre underlag för att bedöma omfattningen av de skador på skog som orsakas av klövvilt, och
- myndigheternas rådgivning om viltanpassad skogsskötsel behöver utvecklas och öka i omfattning.

Utredningen *En bättre viltförvaltning med inriktning på älg* (SOU 2007:63), bedöms inte räcka som grund för att införa ett nytt system för förvaltning av älg. Regeringen avser därför att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att ge förslag på en praktiskt tillämpbar lösning. Utredaren ska se över den nuvarande älgförvaltningen och lämna förslag till de förändringar eller förenklingar som behövs för att skapa en förvaltningsmodell för älg som syftar till en ekosystembaserad lokal förvaltning. Förvaltningen ska vara anpassad till såväl älgstammens demografi som de lokala ekologiska förutsättningarna. Målet ska vara en produktionsanpassad älgjakt med en livskraftig älgstam av hög kvalitet, där stammen är i långsiktig balans med betesresurserna och där älgstammens storlek genom lämplig avskjutning är anpassad till betes-tillgången, de areella näringarna, trafiksäkerheten och rovdjurstammarna. Nuvarande system för samråd om älgjakten ska ses över och utredaren ska föreslå vilka underlag i form av exempelvis inventeringar som bör ligga till grund för beslut om tilldelning av älg samt i vilka former detta bör ske. Översynen ska utgå från tidigare utredningsförslag.

Bakgrunden till den tidigare tillsatta utredningen är att företrädare för jägarorganisationer, markägare samt skogsföretag överlämnade ett gemensamt utarbetat ramförslag till en ny förvaltningsmodell för älg till regeringen i juli 2004. Syftet med förslaget var att få till stånd en populationsekologiskt baserad lokal förvaltning, förenklad administration och enhetliga produktionsanpassade jaktregler för en god älgstam i långsiktig balans med betesresurserna.

Förslaget innebär kortfattat att nuvarande älgjaksområden slopas och att länsstyrelsen i stället delar in länet i älgförvaltningsområden på minst 50 000 hektar. Förvaltningen bör baseras på älgens rörelser och vandringsbenägenhet. För varje förvaltningsområde bildas en samrådsgrupp som utarbetar en förvaltningsplan, grundad på insamlade data om bland annat älgstammens storlek och älgskadesituationen, samt fastställer avskjutningsmål. Förslagsställarna har hemställt hos regeringen att ett konkret förslag till reglering utarbetas inom ramen för den föreslagna förvaltningsmodellen.

Mot bakgrund av ramförslaget beslöt regeringen den 8 december 2005 att tillkalla en särskild utredare för att analysera den nuvarande älgförvaltningen (dir. 2005:142). Den särskilde utredaren skulle enligt direktiven sammanfattningsvis lämna ett förslag som bygger på en förvaltningsmodell som är anpassad till älgstammens lokala ekologiska förutsättningar.

Utredaren lämnade sitt betänkande, SOU 2007:63, till regeringen i augusti 2007. Utredaren föreslår bland annat att länsstyrelsen ska dela in all jaktbar mark för älg i viltförvaltningsområden vars gränser bestäms av naturliga barriärer för viltet. Områdena föreslås variera i storlek men ska i huvudsak kunna förvalta en egen älgstam. För viltförvaltningsområdet ska finnas en styrelse med företrädare för markägare och jägare vilken utses av länsstyrelsen. Länsstyrelsernas nuvarande licenstilldelning av älg upphör och avskjutningen bestäms av viltförvaltningsområdet genom fastställelse av en avskjutningsplan för området. Regeringen avser inte att remissbehandla betänkandet.

De största viltskadorna i skogsbruket orsakas av älg men det förekommer, främst i södra Sverige, även skador av annat vilt. Från och med 2003 registrerar riksskogstaxeringen skador av älgbetning efter liknande principer som Skogsstyrelsens ÄBIN (Älgbetesinventering). Resultat för perioden 2003–2005 visar att nästan 50 procent av de inventerade tallarna var påverkade av älgbetning. Statistik om skador på skog orsakade av vilt är en viktig grund för utvecklad rådgivning om viltanpassad skogsskötsel och fortsatta diskussioner om vilthälsa. Vi avser därför att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att, i samråd med SLU, utreda möjligheterna att vidareutveckla pågående inventeringar till att omfatta även andra viltskadorna än betesskador av älg. Det är viktigt att eventuella förslag utgår från och samordnas med befintliga inventeringar och metoder, så att jämförelser och statistiska beräkningar underlättas och kostnader minimeras.

Inte bara viltstammarnas storlek utan också skogsskötseln påverkar viltskadornas omfattning. Den rådgivning som Skogsstyrelsen ger till enskilda skogsägare är därför av stor vikt. Som en ytterligare åtgärd för att åstadkomma en god balans mellan skogsbruk och vilt avser vi därför att uppdraga till Skogsstyrelsen att ge förslag på hur den befintliga rådgivningen om viltanpassad skogsskötsel kan utvecklas vidare och öka i omfattning.

## 6.5 Teknisk utveckling för ökad röjningsintensitet

**Regeringens bedömning:** Noggrannheten och kvaliteten i den information som sprids till skogsbruket bör förbättras och regeringen avser därför att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att ytterligare utveckla den satellitbildbaserade röjningsinformationen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Røjning är en viktig åtgärd av flera olika anledningar, och mängden orøjda ungsogsbestånd är ett problem både för de enskilda markägarna och för samhället i stort. Huvudmotiven för røjning är att öka tillväxten och förbättra kvaliteten hos de kvarlämnade träden samt att styra trädslagsfördelningen. Dessutom kan en røjning lägga grunden till ett stabilt bestånd och öka dess framtida hårdighet mot snöbrott och vindskador. Røjningen är också ett viktigt redskap för att skapa och vidmarkhålla värden kopplade till naturvård och rekreation.

Riksskogstaxeringen inventerar varje år hur stor areal skogsmark som røjns. Inventeringen visar att røjningsarealerna gick ner kraftigt i början av 1990-talet för att efter sekelskiftet öka något. I de nationella sektorsmålen finns det ett mål rörande røjningar som lyder: ”år 2010 är arealen som bedöms ha akut røjningsbehov mindre än 700 000 ha”. För att nå detta mål krävs en ökad røjningsintensitet.

För att verka för att røjningarna ska öka arbetar Skogsstyrelsen med rådgivning och information. Sedan några år tillbaka används också satellitbildsanalys för att hitta områden med behov av lövrøjning. När områden har hittats informeras skogsägare om att ett røjningsbehov

troligen föreligger och erbjuds då samråd med myndigheten. Regeringen anser att det är bra att skogsägare får denna typ av riktade skogliga råd. Skogsstyrelsen bör därför utveckla metoden ytterligare för att förbättra noggrannheten och kvaliteten i den information som sprids till skogsbruket.

Regeringen anser att röjning ska vara ett skogsägaransvar och bedömer att konceptet med frihet under ansvar varit mycket positivt och att det tillsammans med en god dialog mellan myndigheter och skogsägare bör fortsätta vara grunden för en ökad röjningsintensitet.

## 6.6 Effektivare skogsmarksgödsling

**Regeringens bedömning:** Gödsling av skogsmark är en åtgärd som snabbt ökar skogens tillväxt. Omfattningen av gödsling bör kunna öka under förutsättning att negativa övergödningseffekter inte uppstår.

**Skälen för regeringens bedömning:** På fastmark i Sverige är det normalt tillgången på upptagbart kväve som är tillväxtbegränsande för träden. Mot bakgrund av detta är gödsling av skog den produktionshöjande åtgärd som normalt sett snabbast ger ökad tillväxt.

Under den senare hälften av 1970-talet uppgick den kvävegödslade arealen till nära 200 000 hektar per år. Sedan början av 1990-talet har kvävegödslingen haft relativt liten omfattning. Under en tioårsperiod från mitten av 1990-talet kvävegödslades omkring 20 000–25 000 hektar per år, främst inom storskogsbruket i norra och mellersta Sverige (Skogsstyrelsen, 2006). Det tilltagande intresset för uttag av biomassa från skogen har gjort att den gödslade arealen, liksom intresset för kvävegödsling, nu åter har ökat.

Regeringen bedömer att det i stora delar av landet finns goda möjligheter att med god ekonomi öka gödslingen inom ramen för ett hållbart skogsbruk under förutsättning att gödslingen sker på lämpligt sätt och i lämpliga bestånd.

Gödsling av skogsmark ska bedrivas så att målen för naturvård, friluftsliv och rekreation inte hotas och utan att negativa övergödningseffekter uppstår. Det innebär bland annat att hänsyn måste tas till skogsmarkens biologiska mångfald och det avrinnande vattnets kvalitet samt till rennäring, friluftsliv och andra intressen som kan påverkas av kvävegödsling.

Miljö kvalitetsmålet *Ingen övergödning* är särskilt viktigt att beakta i sammanhanget, liksom Sveriges åtaganden avseende minskade kväveutsläpp inom ramen för HELCOMs Aktionsplan för Östersjön.

Enligt 30 § skogsvårdslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur skogsgödsling får utföras. Synpunkter på att det gällande regelverket är alltför restriktivt har framförts av bland andra näringsföreträdare och forskare. Man anser att regelverket inte tillåter ett ändamålsenligt och flexibelt nyttjande av den potential för ökad biomassaproduktion som gödslingen utgör. Mot bakgrund av vad som tidigare har sagts om möjligheterna att genom gödsling på relativt kort sikt öka virkesproduktionen, anser regeringen att en översyn av gällande regelverk kan vara lämplig.

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att tydliggöra tillämpningen av gällande regelverk kring dikesrensning. Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna tydliggöra tillämpningen av gällande regelverk samt att sprida information till skogsbruket om dikesrensning som en del i ett hållbart skogsbruk.

**Skälen för regeringens bedömning:** I skogliga sammanhang skiljer man på nydikning, dikesrensning, skyddsdikning och restaureringsdikning. Nydikning innebär att varaktiga diken tas upp i ett tidigare odikat område. Nydikning får, enligt 11 kap. 13 § miljöbalken, inte ske utan tillstånd av länsstyrelsen. I stora delar av södra Sverige upp till Bergslagen och i vissa delar av norra Sverige råder ett principiellt förbud mot nydikning enligt 11 kap. 14 § miljöbalken. Dispens medges om det finns särskilda skäl. Höjd skogsproduktion kan räknas som ett särskilt skäl i det sammanhanget. Normalt ges dispens för kompletterande åtgärder i tidigare dikade områden. Dikenas varaktighet är viktig för att skilja nydikning från annan typ av dikning.

Dikning av mark för skogsbruksändamål har utförts med större intensitet under två tidsperioder på 1900-talet. Den första toppen var på 1930-talet när arbetet med dikning var en viktig arbetsmarknadsåtgärd. Nästa topp kom på 1980-talet. Genom dikningarna förbättrades den skogliga produktionen på många marker där dikningen gjordes effektivt. Samtidigt dikades stora arealer, bland annat våtmarker, utan att önskad skoglig tillväxt uppnåddes. Dessa svårdränerade marker var i många fall olämpliga för skogsproduktion. Ett nytt naturtillstånd har ofta uppstått och dikesrensning är här inte aktuell. Tidigare har dikning reglerats i vattenlagen men fördes in i naturvårdslagen 1986 då även tillståndsplikt infördes. Sedan 1999 hanteras dikning inom ramen för miljöbalken.

Skyddsdikning definieras i Skogsstyrelsens föreskrifter till 14 § skogsvårdslagen som ”sådan dikning efter avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken”. I praxis avses med begreppet, enligt Skogsstyrelsen, en grundare dikning som syftar till att tillfälligt, under förnyingsfasen, leda bort det överskottsvatten som uppstår när trädens dränerande funktion saknas. Skyddsdikning är anmälningspliktig. Anmälan ska göras minst sex veckor i förväg. Vid skyddsdikning ska hänsyn tas till natur- och kulturmiljön enligt föreskrifterna till 30 § skogsvårdslagen. Mer omfattande skyddsdikning kan vara anmälningspliktig till Skogsstyrelsen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Dikesrensning är inte närmare definierat i författning, men används i 11 kap. miljöbalken och innebär en form av vattenverksamhet. Åtgärden innebär att gamla diken som till viss del mist sin funktion rensas. Anmälan till Skogsstyrelsen behövs inte om syftet är att återställa ett tidigare tillstånd och inte att varaktigt förbättra förutsättningarna för virkesproduktion. Skogsstyrelsen rekommenderar dock att skogsägare kontaktar myndigheten för att diskutera eventuella konsekvenser av en åtgärd. Vid större omfattning ska åtgärden anmälas till Skogsstyrelsen för samråd. När igenväxningen av diken gått så långt att marken



försumpats bortom gränsen för rensning anses ett nytt naturtillstånd ha inträtt. För att förbättra dräneringen krävs då tillstånd för nydikning.

Stora arealer skogsmark har genom åren dikats i Sverige för att öka produktionen av skog. Enligt beräkningar utförda vid Sveriges lantbruksuniversitet finns det i Sverige cirka 180 000 hektar skog på dikad torvmark med goda förutsättningar för förbättrad skoglig produktion om dikesrensningar utförs och en rensning av dessa diken skulle sannolikt vara en lönsam åtgärd. Rensning av tidigare anlagda diken utförs dock endast i begränsad omfattning, trots att det är en kostnadseffektiv åtgärd för att öka produktionen. I praktiken upplever många att det saknas en tydlighet i vad som är tillåtet och inte. Det får till följd att många produktionsåterställande dikesrensningar inte blir genomförda. De olika begreppen nydikning, skyddsdikning och dikesrensning och de olika regler som gäller för dem bidrar till otydligheten.

Det är viktigt att entreprenörer och skogsägare har en tydlig och korrekt bild om gällande regelverk. Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Naturvårdsverket och länsstyrelserna tydliggöra tillämpningen av gällande regelverk och öka informationen till skogsbruket om dikesrensning som metod för ökad produktion. Dikesrensningens potentiellt negativa effekter i relation till miljömålen ska beaktas, liksom åtgärder för att minska dikesrensningens negativa miljöeffekter.

## 6.8 Ökat uttag av biobränsle från skogen

**Regeringens bedömning:** Uttag av grenar och toppar (Grot) vid avverkning bör kunna öka på för detta lämpliga ståndorter. Faktorer som i dag begränsar uttaget samt möjliga åtgärder bör identifieras. Det kan t.ex. vara fråga om höga upparbetningskostnader och begränsad erfarenhet av Grot-uttag inom skogsbruket.

Kunskapen om metoder för stubbutvinning som minimerar negativ miljöpåverkan bör förstärkas och sammanställas. Förutsättningarna för att utveckla det befintliga regelverket som avser stubbutvinning bör analyseras.

Återföring av aska till skogsmark efter avverkning bör öka.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *GROT (Grenar och toppar)*

Det finns potential för ökat uttag av trädbränsle ur de svenska skogarna samtidigt som efterfrågan av biobränsle ökar. Trots detta tas GROT ut vid avverkningar endast i begränsad omfattning. Det finns sannolikt många olika orsaker till det låga intresset för GROT-uttag.

Det skulle vara önskvärt med ett ökat uttag inom gällande regelverk och regeringen avser att, via Formas, ge Skogforsk förstärkta medel i detta syfte. Skogforsk driver redan i dag ett forskningsprojekt för att utreda vilka faktorer som begränsar ett lönsamt uttag av GROT. Förstärkningen av medel bör i första hand användas för riktade åtgärder

för att utbilda skogsägare, entreprenörer och arbetsledare i hur man med en anpassning av avverkningar kan få effektivare tillvaratagande av GROT. Uppdraget kommer att finansieras inom ramen för klimatmiljarden.

### *Stubbutvinning*

Regeringen anser att stubbutvinning kan vara en lämplig åtgärd för att för att öka uttaget av biomassa ur skogen. Stubbutvinning innebär samtidigt att behovet av annan markberedning minskar och att risken för rotröta reduceras i efterkommande trädgenerationer. Kunskapen om stubbutvinning förstärks kontinuerligt, bland annat i forskningsprojektet Stubbskörd och miljöeffekter vid Sveriges lantbruksuniversitet. Inom ramen för projektet ska ett faktaunderlag för en utvidgad miljöanalys tas fram till 2010.

Skogsstyrelsen mottog under sommaren 2007 en avsiktsförklaring från ett antal intressenter i skogsbruket rörande försök med stubbutvinning på cirka 2 000 hektar per år. Skogsstyrelsen beslutade att en miljöanalys ska genomföras innan stubbutvinning påbörjas i nämnvärd omfattning. Skälen till beslutet är att stubbutvinning bedöms utgöra en ny metod för skogens skötsel. Vidare gör Skogsstyrelsen den bedömningen att stubbutvinning på cirka 2 000 hektar per år utgör en verksamhet som ”pågår i nämnvärd omfattning”.

Med anledning av att kunskapen kring stubbutvinnings inverkan på miljön är begränsad anser Skogsstyrelsen att miljöeffekterna samt långsiktiga hushållningseffekter ska utredas innan stubbutvinning tas i praktiskt bruk. Eftersom användarna utgörs av flera större skogsföretag anser Skogsstyrelsen att det är rimligt att miljöanalysen utförs och bekostas helt av dessa.

Skogsstyrelsens beslut om en miljöanalys för stubbutvinning hindrar inte eventuella framtida beslut om miljökonsekvensbeskrivningar om ytterligare beslutsunderlag krävs för Skogsstyrelsens bedömning i ett enskilt ärende. Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att sammanställa befintlig kunskap och med denna som utgångspunkt utforma rådgivningsinsatser om lämpliga metoder. Det kan även finnas ett behov av att analysera förutsättningarna för att utveckla det befintliga regelverket med avseende på stubbutvinning. Uppdraget kommer att finansieras inom ramen för klimatmiljarden.

### *Återföring av aska*

Efter förbränning av skogsbränsle kvarstår aska som restprodukt. I askan återfinns i stort sett all den näring som ursprungligen fanns i bränslet, med undantag av kväve. För att skogsmarkens näringsstatus inte ska utarmas av biobränsleuttag på sikt, bör det råda balans mellan bortförsel och tillförsel av näring. Återföringen av aska ska ske så att tillförseln av tungmetaller begränsas.

Skogsstyrelsens sektorsmål på nationell nivå innehåller ett mål om *mark och vatten i balans* som anger att ”senast år 2010 är den areal som

erhåller aska minst lika stor som den areal där avverkningsrester (GROT) skördas vid föryngringsavverkning.”

Regeringen anser att återföring av aska är viktig men att befintlig kunskap och infrastruktur är otillräcklig, vilket innebär att askåterföring endast sker i begränsad omfattning. Skogsstyrelsen kommer, utöver insatser inom ordinarie verksamhet, också inom landsbygdsprogrammet att genomföra en satsning på utökad rådgivning och utbildning så att ökat uttag av GROT inte leder till att markens näringsstatus försämras eller skadar natur- och kulturmiljövärden i skogen. Informationen kommer att intensifieras till fyra grupper: skogsägare, GROT-entreprenörer, producenter av aska och planläggare av återföring av aska.

## 6.9 Förbättrad statistik över biobränsle från skog

Det ökade intresset för bioenergi från skogen har medfört ett behov av förbättrad statistik avseende biobränsle från skog. Det finns t.ex. ett stort behov av att kunna göra jämförelser mellan olika industrigrenars förbrukning av skogsråvaror. Det är också viktigt att ha ett korrekt underlag för beräkningar av potentialen för biobränsle från skog samt för att kunna bedöma behovet och ge råd om återföring av aska till mark där avverkningsrester tagits ut. Även för internationell statistik behövs tillförlitliga underlag för att jämförelser ska vara meningsfulla.

Då den nuvarande trädbränslestatistiken är bristfällig arbetar Skogsstyrelsen, Statistiska Centralbyrån (SCB) och Energimyndigheten tillsammans med att utveckla produktionen av trädbränslestatistik.

Under sommaren 2006 gjorde Skogsstyrelsen i samarbete med Energimyndigheten en förstudie angående behov av förbättrad statistik om trädbränsle (Skogsstyrelsens Rapport 2006:24). Syftet med förstudien var framför allt att undersöka var bristerna finns i den befintliga statistiken om trädbränsle och vilka stora flöden som inte täcks upp. Ett flertal brister och frågeställningar identifierades i förstudien. Med anledning av det föreslogs tre projekt:

1. Kartläggning av GROT (grenar och toppar) med avseende på hur mycket som tas tillvara, regional fördelning, sammansättning samt nuvarande potential. Projektet pågår och leds av Skogsstyrelsen.
2. Analys av hur redan insamlade data kan utnyttjas bättre. Projektet pågår och leds av Energimyndigheten.
3. Utredning av hur handelsstatistiken kan användas och utvecklas och vilka förändringar eller förbättringar som krävs för att bättre kunna identifiera trädbränslet i import- och exportstatistiken. Detta projekt planeras på lite längre sikt och kommer att kräva samverkan mellan flera olika myndigheter samt internationell samverkan.

Regeringen anser att en förbättrad trädbränslestatistik är ett viktigt område och betonar vikten av att de pågående och planerade projekten genomförs.

**Regeringens bedömning:** Definitionerna av utländska trädarter är otydliga i lagstiftningen och bör ses över. Gränsen för skogsodling med contortatall bör utvärderas.

**Utredningens förslag:** Skogsstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta en tydligare definition av vad som avses med utländska trädslag i skogsvårdslagstiftningen.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser är positiva till förslaget även om några betonar miljöriskerna och efterlyser en miljökonsekvensbeskrivning om lagen luckras upp. Skogsstyrelsen utgår från att uppdraget kan genomföras inom ramarna för det regeringsuppdrag om en nationell strategi och handlingsplan för främmande arter som Skogsstyrelsen i samråd med en rad andra myndigheter fick i regleringsbrevet 2006 och som ska vara färdigt den 1 juli 2008.

**Skälen för regeringens bedömning:** I 9 § skogsvårdsförordningen samt i tillhörande föreskrifter beskrivs vad som gäller vid skogsodling med utländska trädarter. Där framgår att utländska trädarter endast får användas i undantagsfall och att skogsmarkens ägare måste anmäla till Skogsstyrelsen när odling med utländska trädarter planeras. I föreskrifterna beskrivs även inom vilka geografiska begränsningar contortatallen får användas för skogsodling.

Utländska trädarter har länge varit en del av det svenska skogsbruket. I dag är contortatallen den mest använda arten. Den har odlats i Sverige sedan 1920-talet men först under 1970-talet introducerades arten i stor skala, framför allt i norra och mellersta Sverige. I dag utgörs cirka 600 000 hektar eller 0,4 procent av det totala svenska virkesförrådet av contortatall (Skogsstatistisk årsbok 2006). Övriga utländska trädarter, som t.ex. hybridlärk, sitkagran, svartgran, douglasgran och hybridasp, används i relativt liten omfattning. Många utländska trädarter har en viss förmåga till självspredning. Plantering i anslutning till områden med höga naturvärden kan därmed ibland vara olämplig. En god planering på landskapsnivå förbättrar möjligheterna att upprätthålla den biologiska mångfalden.

Regeringen anser att utländska trädarter bör användas med försiktighet och i begränsad omfattning. I vissa fall kan skogsodling med snabbväxande och motståndskraftiga utländska trädarter vara ett bra sätt att öka tillväxten i skogen. Kunskapen om odling av contortatall och andra utländska trädarter har under senare år ökat. Det finns ett behov av att anpassa lagstiftningen till dessa nya kunskaper och att tydligare definiera vad som avses med utländska trädarter. I norra Sverige har under senare år problem med törskateangrepp på tall gjort att skogsägare på vissa marker där det i dag inte är tillåtet att plantera contortatall vill ha möjlighet att föryngra med det träslaget.

Regeringen avser att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att se över lagstiftningen för skogsodling med utländska trädarter. Gränsen för skogsodling med contortatall ska utvärderas med avseende på ny kunskap. En översyn av möjligheterna att föryngra med contortatall i områden i norra Sverige med omfattande problem av törskatesvamp ska

ingå. I uppdraget ska också ingå att utarbeta en tydlig definition av vad som avses med utländska träarter. Vid förändringar i lagstiftningen ska konsekvenser för såväl kultur- och miljövärden som skogens sociala värden beaktas. Det pågående uppdraget om främmande arter som Skogsstyrelsen med flera myndigheter har och som ska rapporteras den 1 juli 2008 ska beaktas i detta uppdrag.

## 6.11 Intensivskogsbruk – en effektiv källa till förnybar energi?

**Regeringens bedömning:** Möjligheterna till intensivodling av skog på nedlagd jordbruksmark och nyligen anlagda skogskulturer med låga naturvärden bör utredas. Sådan eventuell odling måste ske med minimering av negativa miljöeffekter.

**Utredningens förslag:** Utredningen har identifierat ett antal åtgärder för att öka virkesproduktionen, bland annat att beskoga jordbruksmark som inte längre brukas. Utredningen tillstyrker dock inte produktion av snabbväxande träslag som gödslas återkommande på ytor där produktionsmålet blir överordnat miljömålet, eftersom det enligt utredningen skulle innebära en förändring av den grundläggande inriktningen av skogspolitiken.

**Remissinstanserna:** Flera instanser uttalar sitt stöd för utredningens uppfattning om att den stora potentialen för tillväxtökning ligger i åtgärder som ryms inom dagens regelverk, och anser att en ökning av virkesproduktionen är nödvändig för näringens fortsatta konkurrenskraft och tillgången på biobränsle. Ett antal instanser anser dock att utredningen inte har hanterat de olika åtgärdernas miljömässiga och andra konsekvenser på ett tillfredsställande sätt. *LRF Skogsägarna* ser en stor potential i att öka produktionen genom odling av högväxande energiskog på nedlagd åkermark eller andra marginalmarker men anser det vara tveksamt om det är möjligt med gällande regelverk. *Skogsindustrierna* delar utredarens uppfattning att nedlagd jordbruksmark bör beskogas och anser att tillämpningarna av lagen bör förtydligas.

### Skälen för regeringens bedömning

De klimatförändringar som vi står inför gör att behovet av och efterfrågan på koldioxidneutral energi har ökat. Sverige har goda förutsättningar för produktion och användning av förnybar energi. Detta gäller inte minst biobränsle. Att utnyttja jordbruksmark som under de senaste decennierna inte har brukats är av flera skäl önskvärt och skulle kunna ge Sverige ett tillskott av miljövänlig koldioxidneutral energi. Ur miljöperspektiv kan intensivodling av skog på utvalda begränsade områden vara en bra åtgärd för att möta det ökade behovet av biomassa. Regeringen verkar för en ökad tillväxt i det konventionella skogsbruket men vill också utreda möjligheterna för intensivodling av skog på en begränsad areal.

I dag bedrivs skogsbruk med generell hänsyn till natur- och kulturmiljövård och sociala värden, samtidigt som vissa arealer skogsmark med höga naturvärden är undantagna från skogsbruk eller brukas med förstärkt hänsyn. Regeringen anser att intensivodling av skog i begränsad omfattning på mark utan höga naturvärden kan utgöra ett effektivt komplement till nuvarande skogsbruk för att nå skogspolitikens målsättningar.

Med intensivodling av skog avses här ett skogsbruk med produktionshöjande åtgärder som kan överskrida de begränsningar som återfinns i skogsvårdslagen och dess tillämpningsföreskrifter eller annan relevant lagstiftning. Det kan till exempel röra sig om förkortad omloppstid, intensivare markberedningsmetoder, dikning och gödslingsprogram samt begränsad hänsyn till natur- och kulturvård och sociala värden.

I Sverige har man hittills i stor utsträckning satsat på odling av salix för energiproduktion på jordbruksmark. Odling av salix på jordbruksmark regleras i dag av den lagstiftning som gäller för jordbruk. Även andra trädslag än salix kan intensivodlas. Det gäller exempelvis poppel, hybridasp och gran. I dag omfattas odling av dessa arter av skogsvårdslagen även om det sker på före detta jordbruksmark, vilket innebär att det inte är möjligt att använda samma intensiva brukningsform som vid odling av salix. Storskaliga salixodlingar etablerades under 1990-talet. Jordbrukare fick då både omställningsstöd och anläggningsstöd om salix eller annan skog planterades på åkermark. EU ger i dag ett årligt stöd för odling av energigrödor. Från 2007 lämnas även ett anläggningsstöd genom landsbygdsprogrammet för 2007–2013. Stödet har varierat över tiden, vilket också har påverkat arealen salixodlingar. År 2006 uppgick odlingsarealen till cirka 15 000 hektar. Därutöver finns en mindre areal hybridasp och poppel. Energiskogsodlingarna är koncentrerade till jordbruksbygderna i södra och mellersta Sverige.

### *Utredning om möjligheter till intensivodling av skog*

På ordinarie skogsmark har storskalig försöksverksamhet med intensivodling av framför allt gran bedrivits sedan slutet av 1980-talet. Försöken avser främst ökad produktion genom bevattning och balanserad näringstillförsel samtidigt som läckage till grundvattnet undviks. Forskning och försöksverksamhet pågår och kunskapen om intensivodling på skogsmark och odlingens effekter på miljön utvecklas allt mer. Regeringen avser att ge Sveriges lantbruksuniversitet i uppdrag att i samråd med Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket utreda möjligheter till intensivodling av skog på nedlagd jordbruksmark och på skogsmark som tidigare varit jordbruksmark och som saknar höga naturvärden. Utredningen ska ha en övergripande ansats och belysa lönsamhets- och produktionspotential och konsekvenser för andra näringar, miljön, landsbygden, sociala värden och kulturmiljövärden.

I uppdraget ska det ingå att sammanställa befintlig kunskap på området och komma med förslag på regelverk och definitioner för lämpliga marker samt föreslå skötselmetoder och trädslagsval. För att kunna bedöma vilka marker som är tillgängliga och lämpliga för intensivodling är det viktigt att avgränsningen mellan jordbruksmark och skogsmark

klarläggs. Det är i detta sammanhang en stor fördel att uppdraget genomförs i samråd med Skogsstyrelsen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Jordbruksverket har också i sitt regleringsbrev för 2008 fått i uppdrag att analysera omfattningen på jordbruksmark som inte brukas.

Intensivodling av skog kan innebära en ökad belastning på ekosystemet. En miljökonsekvensbeskrivning av förslaget ska ingå och åtgärder för att minimera eventuell negativ miljöpåverkan ska redovisas. Effekter på natur- och kulturmiljövärden och sociala värden ska också analyseras och redovisas ur ett landskapsperspektiv.

Biomassa som produceras vid intensivodling av skog kan utnyttjas som bioenergi men det kan också vara möjligt att utnyttja virket som råvara i såväl massaindustrin som i sågverk, vilket kan ha positiv påverkan på lönsamheten vid intensivodling. En analys av tänkbara användningsområden för de olika trädslagen ska redovisas.

I gällande regelverk regleras inte energiskogsbruk som skogsbruk utan som jordbruk, med Jordbruksverket som tillsynsmyndighet. Ett förslag på hur intensivodlad skog bör behandlas i lagstiftningen ska redovisas. Det är angeläget att lagstiftningen är tydlig och rättssäker och inte påverkar hur konventionellt skogsbruk ska bedrivas.

Uppdraget kommer att finansieras inom ramen för klimatmiljarden.

## 7 Biologisk mångfald och kulturmiljöer i skogslandskapet

### 7.1 Natur- och kulturmiljövärden

Skogsvårdslagens portalparagraf speglar de två jämställda skogspolitiska målen, ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att skogen och skogsmarken ska nyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Miljömålet för skogsbruket innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Hotade arter och ekosystem ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

Regeringens förslag att komplettera portalparagrafen i skogsvårdslagen så att det framgår att skogen är en förnybar resurs poängterar skogens möjligheter att bidra till en hållbar utveckling av samhället. Detta ska ske genom ett långsiktigt hållbart nyttjande av skogens produkter och ekosystemtjänster tillsammans med bevarande av biologisk mångfald, kulturmiljövärden och sociala värden. Det är därför viktigt att nyttjandet av skogen som producent av biomassa sker med hänsyn till biologisk mångfald, kulturmiljövärden och andra värden.

Ett förändrat klimat ställer krav på anpassningsåtgärder för skogliga ekosystem. Livskraftiga ekosystem är en viktig resurs för att hantera och klara av klimatrelaterade förändringar. Våtmarker kan till exempel buffra mot översvämningar och kustnära vegetation kan skydda mot erosion. En variation i landskapet med avseende på bland annat trädslagsblandning,

strukturer, åldersfördelning, skyddade områden och områden för produktion ökar möjligheterna för skogsekosystemen och dess arter till anpassning i ett förändrat klimat. Arbetet med långsiktigt skydd av skog och skogsekosystemens förmåga att bibehålla funktioner och strukturer för biologisk mångfald och för ekosystemens resiliens (motståndskraft och återhämtningsförmåga) är viktigt i ett förändrat klimat. En höjd ambitionsnivå när det gäller ökad tillväxt i skogen måste därför medföra att de åtgärder som görs i skogsbruket i relation till det skogspolitiska miljömålet fortsatt är effektiva och har en tillräcklig omfattning och kvalitet.

#### *Internationella överenskommelser*

Sverige har ingått ett flertal internationella överenskommelser som berör biologisk mångfald. De mest centrala överenskommelserna när det gäller skog har presenterats i avsnitt 4.7.

#### *EG:s habitatdirektiv och fågeldirektiv*

Medlemsländerna inom EU ska enligt två direktiv utse områden som syftar till att värna om arter och livsmiljöer som är av gemensamt intresse för länderna, se även avsnitt. 4.7.

I Sverige finns nära 4 100 Natura 2000-områden på en sammanlagd yta av mer än 6 miljoner hektar. Den svenska delen av nätverket omfattar många olika naturtyper; till exempel alvarmarker på Öland, fjordar i Bohuslän, frodiga rasbranter i Västergötland, ödsliga myrar i Norrbotten, Tivedens urskogar och Sareksmassivets vidder. Flera områden är utvalda därför att de är viktiga livsmiljöer för hotade arter, såsom läderbaggen som trivs i Östergötlands ekhagar, nornan som blommar i norra Sveriges barrskogar och rördrommen i Skånes sjöassar.

Omkring 1,9 miljoner hektar skog är i dag utpekade som Natura 2000-områden, varav drygt hälften utgörs av produktiv skogsmark. I dag är 99 procent av de skogliga Natura 2000-områdena skyddade som nationalpark, naturreservat eller biotopskyddsområde, eller genom naturvårdsavtal.

#### *Nationella miljökvalitetsmål*

1999 antog riksdagen 15 nationella miljökvalitetsmål. I november 2005 lades miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* till de redan antagna, se även avsnitt. 4.4.

De miljökvalitetsmål som i första hand berör skogen och skogsbruket är *Levande skogar*, där Skogsstyrelsen är ansvarig myndighet. Flera av de övriga miljökvalitetsmålen har också starka kopplingar till skogen och skogsbruket genom ett eller flera delmål; *Ett rikt växt- och djurliv*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Myllrande våtmarker*, *Bara naturlig försurning* och *Ingen övergödning*.



**Regeringens bedömning:** EG:s ramdirektiv för vatten medför ett behov av ökad kunskap om olika skogliga åtgärders påverkan på vattenkvaliteten. Regeringen lämnar i dag, den 13 mars 2008, ett uppdrag till Skogsstyrelsen att i samråd med vattenmyndigheterna och andra berörda myndigheter följa den pågående processen med att klassificera vattenförekomster och att delta i arbetet att utarbeta åtgärdsprogram.

I uppdraget ingår att analysera behovet av och lämna förslag på förändringar av lagar eller andra styrmedel som berör skogsbruket och som behövs med anledning av EG:s ramdirektiv för vatten. En revidering av skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) är ett sätt att tydliggöra det behov som regeringen ser av en förbättrad hänsyn till vattenvårdens intressen. I uppdraget ingår även att bedöma vilka konsekvenser som de föreslagna förändringarna kan komma att få för skogsbruket.

**Utredningens förslag:** Skogsvårdslagens hänsynsparagraf, 30 §, utvecklas så att det framgår att hänsyn även ska tas till mark- och vattenvårdens intressen. Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att revidera föreskrifterna till 30 § så att de bättre tillgodoser vatten- och markvårdens intressen. Regeringen ger Skogsstyrelsen i uppdrag att genomföra en informationssatsning om vattnets roll i skogen och hur hänsyn kan och bör tas till vatten i samband med skogsbruk.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är övervägande positiva till att vattenfrågorna uppmärksammas genom en ändring i lagtexten. Några instanser är dock skeptiska till att ge Skogsstyrelsen fritt mandat att revidera föreskrifter och menar att det behövs en styrning av vad revideringen ska innehålla. Några instanser ser också att förslaget kan komma i konflikt med andra förslag i utredningen om produktionshöjande åtgärder och menar att en konsekvensbedömning av hur mark- och vattenvårdens intressen tas till vara vid ökad produktion behövs. Två instanser avstyrker förslaget eftersom de anser att frågan redan hanteras i 30 § skogsvårdslagen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Vattenfrågor har på senare år fått ökad uppmärksamhet både inom skogsbruket och mer allmänt. Ett skäl och ett tecken på detta är EG:s ramdirektiv för vatten som organiserar EU-ländernas vattenförvaltning. Direktivet har genomförts i Sverige genom bland annat förordningen (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön. Direktivet innebär ett nytt regelverk och arbetssätt när det gäller förvaltning av vatten. Sedan 2004 är fem länsstyrelser vattenmyndigheter med huvudansvar för genomförandet i sina respektive vattendistrikt. Under 2008 kommer samtliga vattenförekomster att klassificeras utifrån bedömningsgrunder framtagna av Naturvårdsverket. För de vattenförekomster som inte bedöms ha god status kommer åtgärdsprogram att utarbetas. Förvaltningen sker med utgångspunkt i avrinningsområden och målet är att alla vatten ska uppnå ”god status” senast 2015 och att inte något vatten får försämrats under tiden. Om inte god status uppnås krävs åtgärder. Vattenmyndigheterna har fastställt

övervakningsprogram med syfte att kontrollera statusen i våra vatten, identifiera åtgärdsbehov samt att följa upp effekter av åtgärdsprogrammen. Genomförandet av direktivet kommer att ställa krav på alla som genom sin verksamhet i någon utsträckning påverkar vatten och dess kvalitet.

Vi anser att det behövs en mer djupgående analys av om förändringar i det praktiska skogsbruket kan komma att krävas när det gäller bland annat planering av skogsbruksåtgärder samt hänsyn till vattenvärden. Det är rimligt att anta att ett utvecklat planeringsarbete på landskapsnivå kan komma att behövas för att möta behovet av kunskaper om hur omgivande landskap påverkas av åtgärder på fastighetsnivå, men huruvida det kommer att krävas förändringar i regelverk för ytterligare hänsyn med anledning av ramdirektivet för vatten är i dag osäkert.

Regeringen lämnar i dag, den 13 mars 2008, ett uppdrag till Skogsstyrelsen att i samråd med vattenmyndigheterna och andra berörda myndigheter följa den pågående processen med klassificering av vattenförekomster och utarbetandet av åtgärdsprogram.

I uppdraget ingår att analysera behovet av och lämna förslag på förändringar av lagar eller andra styrmedel som berör skogsbruket och som behövs med anledning av EG:s ramdirektiv för vatten. I uppdraget kommer även att ingå att bedöma vilka konsekvenser som de föreslagna förändringarna kan komma att få för skogsbruket. En redovisning av kostnader såväl för skogsbruket som för staten samt effekter på utbudet av virke och bioenergi från skogen ska göras.

### 7.3 Hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i skogen

**Regeringens bedömning:** Den generella hänsynen till natur- och kulturmiljövärden i skogsbruket bör förbättras. Skogsstyrelsen bör samverka med näringen för en ökad kompetens när det gäller kraven på generell hänsyn i skogslandskapet och för ett förbättrat resultat.

Ansvaret för det praktiska genomförandet av den generella hänsynen ligger på skogsnäringen.

Skogsstyrelsen bör förstärka informationen till berörda parter om sina uppföljningsmetoder av generell hänsyn samt uttolkning av resultaten.

**Utredningens förslag:** De privata skogsägarnas egna organisationer bör i samarbete med Skogsstyrelsen genomföra en satsning på kompetensutveckling avseende generell miljöhänsyn vid skogsbruk. Satsningen bör finansieras gemensamt av skogsägarnas egna organisationer och Skogsstyrelsen via medel inom landsbygdsprogrammet.

**Remissinstanserna:** Huvuddelen av instanserna som har yttrat sig över förslaget om en satsning på kompetensutveckling avseende generell hänsyn är positiva och tillstyrker förslaget, som anses vara relevant och angeläget. *Skogsstyrelsen* menar att en satsning på kompetensutveckling avseende generell hänsyn i skogsbruket bör omfatta hela skogsnäringen. Flera instanser pekar även på att det utöver ett förbättrat kunskapsläge också behövs tydligare styrmedel som möjlighet till att ta ut en sanktionsavgift vid överträdelser mot skogsvårdslagen. *LRF*

*Skogsägarna* pekar på den brist på uppskattning som visas den enskilde skogsägaren då han eller hon genomför förstärkt generell hänsyn vid avverkningar eller avsätter ett område för naturvårdsändamål frivilligt.

### **Skälen för regeringens bedömning**

Uppföljning av den generella hänsynen till natur- och kulturmiljövärden i skogsbruket visar på brister i utförandet och att den generella hänsynen på 20–30 procent av den slutavverkade arealen under perioden 2002–2004 inte nådde lagens krav. På stora delar av de underkända förnyrningsavverkningarna är tillräcklig volym sparad men fel hänsyn har prioriterats.

Det största ansvaret för hur väl man når upp till målsättningen om generell hänsyn i skogsbruket ligger på skogsnäringen, varför det är av stor vikt att näringen samverkar med Skogsstyrelsen för ökad kompetens avseende generell hänsyn och för ett förbättrat resultat.

#### *Strategi för generell hänsyn*

Med anledning av resultaten från inventeringen av generell hänsyn har Skogsstyrelsen analyserat orsakerna till den bristande måluppfyllelsen samt initierat ett arbete med att ta fram en strategi för Skogsstyrelsens arbete med generell hänsyn. Strategin ska utformas så den bland annat ger en problembeskrivning och möjliga orsakssamband, ger en målbild för generell hänsyn samt tydliggör mål- respektive lagnivå (se vidare avsnitt 5.6), visar hur man kan samordna Skogsstyrelsens olika verktyg för att stärka den generella hänsynen samt visar hur kommunikation med skogssektorn kring generell hänsyn kan förbättras.

#### *Kompetensutveckling*

Det är inte lämpligt att i lagtext i detalj reglera vilken hänsyn som ska tas i varje enskilt fall. Skilda tolkningar av 30 § skogsvårdslagen och dess tillämpningsföreskrifter kan förklara uppföljningens slutsatser som pekar på svaga resultat när det gäller lagstiftade krav på generell hänsyn. Detta visar att det finns ett behov av en höjd kompetensnivå och information om Skogsstyrelsens avvägningar avseende generell hänsyn till både natur- och kulturmiljövärden vid skogsbruk samt av en allmän kompetensutveckling inom näringen, i första hand för utförare och markägare. Regeringen ser därför positivt på den satsning på kompetensutveckling avseende generell hänsyn vid skogsbruk som Skogsstyrelsen planerar att genomföra inom ramen för landsbygdsprogrammet. Informationsinsatsen riktar sig till alla inom skogsnäringen som i någon del av sitt arbete har behov av kunskap om hur generell hänsyn tas på ett effektivt sätt. En del av satsningen kommer att inrikta sig på markägare som beställare av planerings- och avverkningstjänster och andra tjänster från till exempel entreprenörer. Detta är viktigt eftersom många markägare inte själva utför åtgärderna på sitt markinnehav.

Resultaten från inventeringen av generell hänsyn i skogsbruket visar på skillnader mellan privata enskilda markägare och övriga markägare (skogsbolag). Det finns inte några entydiga orsaker till skillnaderna, men en tolkning som Skogsstyrelsen har gjort är att skogsbolagen i stort sett alltid planerar avverkningar under barmarkssäsongen, vilket inte alltid en enskild markägare har möjlighet att göra. Vid planering på barmark är möjligheterna att ta rätt hänsyn till mark- och vattenvärden samt natur- och kulturmiljövärden väsentligt bättre än vid planering av ett område med snö. Regeringen vill i det sammanhanget poängtera vikten av att alla skogsägare, oavsett markägarkategori, genomför planering av avverkningar med tillräckligt god framförhållning så att planeringen kan ske på barmark i så stor utsträckning som möjligt. Användningen av uppdaterade skogsbruksplaner är ett värdefullt verktyg i detta planeringsarbete.

#### *Inventeringsmetoder*

För att det ska vara möjligt att uppnå en högre grad av måluppfyllelse och en förbättrad generell hänsyn i skogslandskapet krävs att det finns förståelse och acceptans för de inventeringsmetoder som används och den bedömning som görs av utförda åtgärder. Skogsstyrelsen bör därför utveckla dialogen med näringen om de inventeringsmetoder som används samt uttolkningen av resultaten från de uppföljningar av generell hänsyn som Skogsstyrelsen utför. Regeringen ser positivt på arbetet med utveckling av rutinerna för inventeringen (polytaxrutiner) som Skogsstyrelsen genomför, och vi utgår från att detta arbete kommer att kommuniceras med näringen. Den del av den kommande strategin för generell hänsyn som handlar om förbättrad kommunikation med skogssektorn är också intressant i sammanhanget.

## 7.4 Skydd av skogsmark

**Regeringens bedömning:** Betydelsen av lokal delaktighet och förankring vid kommunikation mellan myndigheter, markägare och andra intressenter bör ytterligare lyftas fram i arbetet med skydd av skog och annan natur.

Regeringen anser att skyddsformen naturvårdsavtal bör kunna nyttjas i högre grad. En ökad flexibilitet i avtalsformerna bör kunna ge högre samhällsekonomisk kostnadseffektivitet

Regeringen har gett Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att gemensamt bedöma och föreslå vilka delar av det finska biodiversitetsprogrammet METSO som kan vara lämpliga att introducera i Sverige som ett komplement till befintliga arbetsmetoder.

Det nuvarande miljökvalitetsmålet *Levande skogar* ligger fast, liksom det övergripande målet inom delmål 1 fram till och med 2010. Regeringen anser att de nuvarande formerna för formellt skydd av produktiv skogsmark fungerar tillfredsställande i stort, men ser problem med att det har framkommit kritik mot att befintliga arbetsformer inte i tillräckligt hög grad tar hänsyn till markägarnas intressen. En högre grad av frivillighet har efterfrågats.

Inom det finska nationella skogsprogrammet finns ett biodiversitetsprogram för skogarna i södra Finland, där arealen skyddad skog är liten. För att säkra den biologiska mångfalden i södra Finlands skogar inrättades 2005 ett pilotprojekt som skulle stärka det nationella naturvårdsarbetet och bygga på markägarnas frivillighet. Projektet kallas METSO.

Projektets utformning och genomförande har sin utgångspunkt i att större delen av de kvarvarande områdena med gammal naturskog i Finland redan är skyddade. METSO utgör därmed den ”andra vågen” av naturvård i Finland för att ytterligare stärka den biologiska mångfalden genom bevarande och restaurering av naturvärden.

Metoden bygger på ett tätt samarbete mellan myndigheter och markägare. Markägaren kan på eget initiativ erbjuda myndigheterna att skydda värdefulla skogsområden eller skogliga element med höga naturvärden på sitt markinnehav. De finska myndigheterna bedömer skyddsvärdet av varje objekt utifrån fastställda biologiska kriterier, och markägaren får ekonomisk ersättning i de fall som området har ett tillräckligt högt naturvärde för att prioriteras i naturvårdsarbetet. Metoden tillämpas nu permanent i Finland.

Regeringen gav i december 2007 Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att gemensamt bedöma och föreslå vilka delar av det finska biodiversitetsprogrammet METSO som är lämpliga att introducera i Sverige som ett komplement till befintliga arbetsmetoder. De föreslagna metoderna ska bedömas och konsekvensanalyseras utifrån hur de bidrar till förbättrad måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Metoderna ska också bidra till ett förbättrat samarbetsklimat mellan myndigheter och markägare samt att markägaren genom ökad grad av delaktighet och frivillighet blir en mer aktiv part i arbetet. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 maj 2008.

### *Skydd av skogsmark och generell hänsyn*

Generell hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i skogsbruket och skydd av skogsmark i olika former utgör grunden för bevarande av biologisk mångfald och kulturmiljövärden i det svenska skogslandskapet.

Naturresevat inrättas av länsstyrelser eller kommuner enligt miljöbalken och används bland annat för

- stora områden med höga naturvärden (värdekärnor) eller anhopningar av värdekärnor,
- sammansatta områden som består av flera olika naturtyper, t.ex. skogliga värdekärnor längs vattendrag, vid myrar eller odlingsmark,

- områden med ett sådant skötselbehov att skötselplan krävs,
- områden där en viss mängd utvecklingsmark är lämplig att inkludera, och
- områden där skyddet behövs för att tillgodose friluftslivets intressen.

Ett naturreservat inrättas för all framtid och markägaren kan erbjudas ersättning enligt miljöbalkens ersättningsregler om skyddet innebär en så stor inskränkning i brukandet av marken att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Ersättningen kan innebära att staten eller kommunen köper marken, att markägaren erbjuds ersättningsmark eller att staten eller kommunen betalar intrångsersättning för den begränsning i pågående markanvändning som skyddet innebär samtidigt som marken kvarstår i den enskildes ägo.

Biotopskyddsområde på mark som omfattas av skogsvårdslagen inrättas av Skogsstyrelsen enligt miljöbalken och används för mindre värdekärnor som uppfyller biotopskyddskriterierna enligt miljöbalken.

Ett biotopskyddsområde på skogsmark inrättas för all framtid och markägaren kan erbjudas ersättning enligt miljöbalkens ersättningsregler på motsvarande sätt som vid bildande av naturreservat. Marken kvarstår i den enskildes ägo.

Naturvårdsavtal är ett civilrättsligt avtal som tecknas mellan Skogsstyrelsen och en markägare om naturvården inom ett område. Naturvårdsavtal används bland annat för

- områden där markägaren är villig att ta en stor del av naturvårdsansvaret själv,
- skogstyper med stort initialt skötselbehov (t.ex. hassellundar, glesa skogar eller vissa successionsskogar där gran behöver huggas bort för att bibehålla höga naturvärden),
- områden där en viss mängd utvecklingsmark där höga naturvärden kan utvecklas på sikt, är lämplig att inkludera, och
- värdekärnor såsom brandfält, vindfällda områden, eller bäverdämmen där i princip hela trädsiktet dött samtidigt.

Avtalstiden är oftast 50 år, men ibland 30 år, och endast en begränsad ekonomisk ersättning utgår eftersom ersättningen inte grundas på miljöbalkens bestämmelser.

Sedan 2007 har även länsstyrelserna möjlighet att betala ersättning till markägare vid tecknande av naturvårdsavtal. Länsstyrelserna tecknar naturvårdsavtal främst för andra naturtyper än skog.

Frivilligt avsatta områden är områden som markägarna på eget initiativ bestämmer ska undantas från skogsbruk. Inget krav på redovisning avseende långsiktighet eller naturvärden föreligger, och ingen ersättning från staten utgår. Se vidare avsnitt 7.5.

Generell hänsyn till natur- och kulturmiljövärden i det brukade skogslandskapet är den hänsyn som tas av skogsbruket vid en förnygringsavverkning i form av lämnad död ved, skapad död ved, sparade hänsynskrävande biotoper eller lämnade skyddszoner, rensning av stigar och vattendrag från avverkningsrester, värnande av odlingsrösen, stenmurar och kolbottnar, etc.

I och med det av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålet *Levande skogar* finns ett delmål för hur stor areal skyddad skog det ska finnas i Sverige vid utgången av 2010. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram en strategi för genomförandet av delmål 1 inom *Levande skogar*. Målsättningen med strategin är att det formella skyddet och de frivilliga avsättningarna ska komplettera varandra så att hela delmålet omfattar skog med så höga naturvärden som möjligt. Vidare lyfter strategin fram markägarna som viktiga samarbetspartners i arbetet med att bevara skogarnas biologiska mångfald. Strategin lyfter även fram landskapet som en arena för samverkan där bevarandeåtgärder ska genomföras samordnat för att åstadkomma en så hög funktionalitet på skyddet som möjligt.

### *Miljöbalkens ersättningsregler samt värdering*

En markägare har rätt till ersättning när beslut enligt miljöbalken om till exempel naturreservat och biotopskyddsområde fattas och som innebär att *pågående markanvändning avsevärt försvåras*. Enligt 31 kap. 6 § miljöbalken ska ersättningen minskas med ett belopp som motsvarar vad skogsägaren är *skyldig att tåla utan ersättning*, det så kallade *toleransavdraget*. Ersättning betalas alltså endast ut för den del som överstiger toleransavdraget.

Enligt 30 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen meddela föreskrifter om den hänsyn som en skogsägare ska ta till natur- och kulturmiljövårdens intressen vid exempelvis en avverkning. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att *pågående markanvändning avsevärt försvåras* inom berörd del av fastigheten. Det är detta som kallas intrångsbegränsning och avser den maximala nivån av hänsyn som markägaren måste ta utan att få ersättning. Om hänsyn till natur- och kulturmiljövärden behöver vara större än intrångsbegränsningen har markägaren rätt till ersättning.

Skogsstyrelsen beslutade i april 2007 om nya riktlinjer vid bedömning av vilken hänsyn till naturmiljön som en skogsägare är skyldig att tåla utan ersättning. Riktlinjerna gäller för Skogsstyrelsens bedömning av intrångsbegränsningen vid tillämpning av 30 § skogsvårdslagen likväl som vid Skogsstyrelsens fastställande av toleransavdraget vid beslut om biotopskyddsområden enligt miljöbalken. Skogsstyrelsen gör i sina nya riktlinjer bedömningen att *utrymmet för generell hänsyn samt toleransavdraget bör utgöra omkring 5 procent av virkesvärdet för den berörda delen av fastigheten*.

Frågan om bedömning av intrångsbegränsning och toleransavdrag är just nu föremål för flera fall av rättslig prövning och regeringen bedömer att frågans prövning kan komma att leda till en utveckling av rättspraxis. Regeringen följer frågan noga eftersom den bedömning som görs av vad som skogsägaren är skyldig att tåla utan ersättning, både när det gäller 30 § skogsvårdslagen och ersättning enligt miljöbalkens regler, påverkar ansvarsfördelningen mellan markägaren och staten.

Eftersom ersättningsreglerna enligt miljöbalken bygger på bestämmelser i expropriationslagen (1972:719) är det flera myndigheter

än Skogsstyrelsen som tillämpar dem. Det är av stor vikt att bedömningar, riktlinjer och tolkningar överensstämmer mellan olika myndigheter. Omotiverade skillnader i värdering och ersättningsnivåer till markägare, vars mark tas i anspråk för naturvårdsändamål eller andra nyttigheter för samhället, bör inte förekomma.

Utredningen om expropriationsersättning (Ju 2005:17) gör en översyn av expropriationslagens ersättningsregler (se dir. 2005:147 och 2007:89). Utredaren har i delbetänkandet *Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?* (SOU 2007:29) redovisat en undersökning av hur ersättningsbestämmelserna i expropriationslagen tillämpas. Av delbetänkandet (s. 122 f och 139) framgår det bland annat att det finns vissa skillnader i ersättningsnivåer mellan sådana ianspråktaganden av mark som har skett genom beslut av myndighet eller domstol och andra ianspråktaganden. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv i juni 2007 där det ingår att analysera orsakerna till dessa skillnader. Utredaren ska även bland annat analysera och ta ställning till principen om så kallade toleransavdrag på expropriationsrättens område. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2008.

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket driver under 2008 ett samverkansprojekt med syfte att identifiera eventuella skillnader i värderingsresultat och beslut om ersättningsnivåer avseende områden som är föremål för beslut om naturreservat och biotopskyddsområden och vid behov vidta åtgärder för att komma till rätta med detta. Projektet innefattar även analyser av toleransavdragets användning.

Regeringen ser positivt på initiativet eftersom det både ur markägarens och statens perspektiv är olämpligt med olika bedömningar och riktlinjer för beräkning av ersättning för samma form av intrång.

### *Sveaskogs roll för uppfyllandet av miljömål*

Sveaskog AB (Sveaskog) bidrar till måluppfyllelsen av det skogspolitiska miljömålet samt till miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* genom sitt interna naturvårdsarbete med frivilligt skyddade områden och genom att överlåta mark till Naturvårdsverket för bildande av naturreservat och för vidare överlåtelse till enskilda markägare som ersättningsmark vid reservatsbildning.

Sveaskog har beslutat att avsätta 20 procent av företagets produktiva skogsmarksareal nedanför den fjällnära gränsen för naturvårdsändamål. I dessa 20 procent ingår Sveaskogs ekoparker och naturvårdsskogar samt generell naturhänsyn i produktionsskogar.

Sveaskogs ekoparker är sammanhängande skogslandskap med höga naturvärden. För stora delar av ekoparkerna har Sveaskog tecknat långsiktiga avtal med Skogsstyrelsen om att undanta markerna från skogsbruk eller om anpassad skötsel.

Sveaskogs naturvårdsskogar är områden där målsättningen är renodlad naturvård. Det är skogar som har höga naturvärden i dag eller som, med eller utan skötselinsatser, har potential att utveckla höga naturvärden. I naturvårdsskogarna ingår även områden som sedan tidigare är naturreservat, och områden som enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog är högt prioriterade för att skyddas långsiktigt och där



Sveaskog och länsstyrelserna är överens om att det ska bildas naturreservat.

Uppdraget om ersättningsmark härrör från när Domänverket ombildades till Domän AB (Domän) 1992 och följde sedan med när Domän AB blev AssiDomän. När Sveaskog bildades 1998 utgick riksdagen från att avtalet om ersättningsmark som ingicks 1992 mellan staten och Domän fortsatt skulle gälla. (prop. 1998/99:01, bet.1998/99:NU1, rskr. 1998/99:108).

Sveaskog och Naturvårdsverket har slutit ett avtal om överlåtelse av ersättningsmark. Avtalet innebär att ersättningsmark kan erbjudas fysiska och juridiska personer, med ett markinnehav om högst 5 000 hektar, som bedriver skogsbruk i former som liknar enskilt skogsbruk. Även allmänningsskogar, besparingsskogar och häradsallmänningar kan erbjudas ersättningsmark, men inte större skogsbolag. I områden där Sveaskog saknar mark som är lämplig som ersättningsmark kan s.k trepartsbyten vara aktuellt. Trepartsbyten innebär att en annan part än Sveaskog överlåter ersättningsmark till en enskild privat markägare vid reservatsbildning och att Sveaskog överlåter ersättningsmark till den andra parten.

I Statskontorets rapport *Skyddet av levande skogar* (2007:14) betonas möjligheter för statens skogar att bidra till uppfyllelsen av det nationella miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*. Statskontoret lyfter bland annat frågan om Sveaskogs frivilliga avsättningar som ekoparker och om det kan finnas anledning att se över bedömningsgrunderna för vilka arealer inom Sveaskog som bör räknas som frivilligt avsatta och vilka arealer som bör räknas som formellt skyddade med naturvårdsavtal när man bedömer måluppfyllelsen av delmål 1 i *Levande skogar*. Delar av Statskontorets rapport avses remitteras till ett stort antal myndigheter, organisationer och andra intressenter, och kommer att utgöra ett underlag till den kommande miljömålspropositionen.

### *Lokal delaktighet*

Liksom vad som anfördes i skrivelsen *En samlad naturvårds politik* (Skr. 2001/02:173) bedömer vi att det är nödvändigt att naturvården utvecklar arbetssätt som svarar mot behoven av lokal delaktighet och förankring. Markägaren har en central roll i naturvårdsarbetet och arbetet med att uppnå *Levande skogar* och andra miljö kvalitetsmål, genom att områden med höga naturvärden blir föremål för formellt skydd och undantas från skogsbruk. Dessutom bevaras stora arealer skyddsvärd skog frivilligt på markägarens eget initiativ.

Naturvårdsarbetet ställer också stora krav på de personer inom olika myndigheter som har kontakter med markägare både vid inrättandet av formellt skyddade områden, men även i dialog och rådgivning om de frivilliga avsättningarna. Den enskildes perspektiv bör alltid lyftas fram, liksom dialog och delaktighet. Personer som i sitt arbete inom myndigheter har kontakter med markägare om natur- och kulturmiljö vård bör ha god utbildning i kommunikation och dialog. Det är viktigt att frågan tas på stort allvar och att alla berörda inser vikten av

kompetensutveckling. Förankringsarbete och kunskapsöverföring måste ske tidigt i processen och ges hög prioritet.

Med utgångspunkt i skrivelsen *En samlad naturvårdspolitik* gav regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla ett program för kompetensutveckling i frågor om lokal delaktighet i naturvårdsarbetet, lokal förvaltning av naturresurser och konflikthantering. Från och med 2007 är utbildningsprogrammet färdigutvecklat och riktas till personer som arbetar på myndigheter vilka arbetar med naturvård och naturresurser.

I tidigare projekt har Naturvårdsverket tagit fram riktlinjer för att öka lokal förankring. Riktlinjerna handlar bland annat om att utbilda personal i kommunikation och dialog. Det är även viktigt att handläggarna har tid för förankringsarbetet och att man kan anpassa processen efter situationen. Markägaren ska få tydliga besked och inte behöva sväva i ovisshet längre än nödvändigt. Regeringen bedömer att insatserna har stor betydelse och bör prioriteras i arbetet.

#### *Periodisering av intäkter vid tecknandet av naturvårdsavtal*

Regeringen anser att naturvårdsavtal som skyddsform i många fall kan vara ett tillfredsställande alternativ eftersom det lyfter fram äganderätten samt tar till vara på markägarens intresse och egna förutsättningar på ett positivt sätt. Regeringen anser att naturvårdsavtal är en viktig del i arbetet med *Levande skogar*.

När en markägare tecknar ett naturvårdsavtal med staten betalas ersättning för detta i ett engångsbelopp. Under senare år har intresset för naturvårdsavtal varit vikande bland markägare. Alltsedan Skogsstyrelsen fick möjlighet att sluta naturvårdsavtal med skogsägare steg den årliga arealen fram till 2004, då avtal slöts på cirka 3000 hektar skogsmark. Sedan dess har trenden vänt och 2007 var arealen 38 procent lägre jämfört med 2004. En orsak till det minskade intresset är enligt Skogsstyrelsen att det sedan 2005 inte är möjligt att periodisera ersättningen.

Skattereglerna för ersättningen för naturvårdsavtal har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen under senare år. Skatteutskottet uttalade 2002 att regeringen i lämpligt sammanhang bör se över hur sådana ersättningar bör behandlas vid beskattningen (bet. 2001/02:SkU15).

Regeringen konstaterade att systemen med naturvårdsavtal och skogskontoavsättningar har olika syften och tidshorisonter varför det, såsom skatteutskottet också hade anfört, fanns skäl som talade emot tanken att ersättningar enligt naturvårdsavtal ska kunna sättas in på skogskonto. Samtidigt kunde det enligt regeringen uppfattas som inkonsekvent, från näringsidkarens utgångspunkt, att ersättningar som gör det möjligt att avstå från avverkningar inte ska behandlas på samma sätt som skogsintäkter i fråga om insättning på skogskonto. Regeringen menade emellertid att det mot bakgrund av rättspraxis borde vara möjligt att redovisa ersättningen linjärt under avtalets löptid och att några lagstiftningsåtgärder därför inte kunde anses motiverade (prop. 2002/03:79).

Utskottet delade regeringens bedömning att ersättning som erhålls vid tecknande av naturvårdsavtal enligt rättspraxis bör kunna periodiseras.

Det ansågs därför inte som angeläget att införa en möjlighet att använda skogskontot för ersättningen, men utskottet ansåg att regeringen bör följa upp rättspraxis på området och återkomma till riksdagen om det skulle behövas (bet. 2002/03:SkU17).

2005 meddelade Regeringsrätten en dom (rättsfallet RÅ 2005 ref. 49) beträffande periodisering av vissa inkomster. Bokföringsnämnden yttrade sig i målet och redogjorde för vad som fick anses vara god redovisnings- sed i fråga om olika avtalstyper. Efter detta förändrade Skatteverket sin tolkning i fråga om naturvårdsavtalen. Enligt Skatteverket (skrivelse 050214, dnr. 130 84 518-05/111) ska inkomsten från ett naturvårdsavtal som enbart innebär en begränsning för fastighetsägaren att nyttja marken och inte förutsätter någon prestation i sin helhet tas upp som intäkt när fastighetsägaren fått rätt till ersättningens. Enligt Skatteverkets tolkning ska någon periodisering inte göras. Frågan när i tiden inkomster och utgifter ska tas upp vid beskattningen är föremål för en heltäckande översyn genom utredningen om sambandet mellan redovisning och beskattning (dir. 2004:146 och 2007:43). Utredningen beräknas avsluta sitt arbete den 30 juni 2008. Regeringen avser att återkomma i frågan inom ramen för den fortsatta behandlingen av utredningens förslag.

## 7.5 Förbättrad uppföljning av frivilliga avsättningar

**Regeringens bedömning:** De frivilliga avsättningarna för naturvårdsändamål är en viktig komponent i arbetet med att bevara och utveckla den biologiska mångfalden i skogslandskapet.

Uppföljningen av de frivilliga avsättningarnas omfattning, kvalitet och långsiktighet bör förstärkas.

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

**Remissinstanserna:** Förslaget uppfattas som positivt av många av de som har kommenterat förslaget. Dock framförs förbehåll om att det är viktigt att olika typer av planer, inte bara Skogsstyrelsens, tillåts ligga till grund för målklassningen.

*Statskontoret* och *Skogsstyrelsen* finns bland de instanser som inte stöder förslaget. *Skogsstyrelsen* anger bland annat att NO och NS snarare beskriver en prioritering av åtgärder inom en fastighet än en kvalitet hos objektet. Förslaget bygger också på ett antagande om att det blir obligatoriskt att inneha en skogsbruksplan.

**Skälen för regeringens bedömning:** Delmål 1 i miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* förutsätter att skogsnäringen på frivillig väg, utan ersättning, skyddar ytterligare 500 000 hektar produktiv skogsmark av hänsyn till natur- och kulturmiljövärden och av sociala skäl nedanför den fjällnära gränsen till 2010. Detta är en större areal än den som ska skyddas formellt, vilket gör att de frivilliga avsättningarna utgör en viktig del i arbetet med att bevara den biologiska mångfalden i skogslandskapet.

Regeringen anser att en frivillig avsättning för naturvårdsändamål måste bygga på frivillighet och att det därmed är markägaren som avgör om ett område ska avsättas för naturvård. Samtidigt framgår det av miljökvalitetsmålet *Levande skogar* att de skogar som undantas från skogsproduktion och räknas in i delmålet ska utgöras av skyddsvärd produktiv skogsmark..

Stora delar av skogsbruket avsätter skogsmark för natur-, kultur- eller sociala ändamål och har så gjort även före det att beslutet om miljökvalitetsmålet *Levande skogar* fattades. Incitament för skogsbruket att avsätta områden för biologisk mångfald är konsekvenser av ett eget intresse för miljöfrågor tillsammans med genomförandet av olika former av certifieringssystem. I första hand är det systemen Forest Stewardship Council (FSC) och Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC) som innehåller krav på att en viss andel av skogsmarken ska avsättas för naturvårdsändamål.

Skogsstyrelsen har senast under perioden 2005–2007 följt upp de frivilliga avsättningarna i syfte att bedöma i vilken utsträckning denna del av delmål 1 är uppfyllt. Bedömningen är att kvantitativt är målet redan nått, det vill säga att mer än 500 000 hektar skogsmark har avsatts frivilligt sedan 1999. När det gäller kvaliteten på dessa områden är det mer oklart om målet är nått eftersom kunskap om dessa områdens naturvärden inte är fullständig.

Det finns också en del svårigheter med den metodik som Skogsstyrelsen hittills har använt, vilket gör att det är svårt att dra tydliga slutsatser från resultaten. Genom att samverka med andra inventeringar av biologisk mångfald i skogslandskapet kan befintlig kunskap och metodik användas, samtidigt som resultaten blir enklare att jämföra. Regeringen avser därför att ge Skogsstyrelsen i uppdrag att i samråd med Sveriges lantbruksuniversitet utveckla metoder som kan användas långsiktigt för uppföljning och utvärdering av de frivilliga avsättningarna med avseende på kvalitet, kvantitet och långsiktighet.

De markägare som av egen vilja har avsatt arealer med höga naturvärden utan krav på finansiell ersättning bidrar på ett mycket positivt sätt till uppfyllelsen av det skogspolitiska miljömålet och miljökvalitetsmålet *Levande skogar*.

Alla markägare har inte områden på sitt skogsinnehav som i dag innehåller höga naturvärden, men många ägare bidrar i arbetet med att bevara den biologiska mångfalden genom att avsätta arealer för naturvårdsändamål. Regeringen betonar att även dessa frivilliga åtgärder, utan ersättning, bidrar positivt till utvecklingen för biologisk mångfald.

Det är viktigt att markägare nås av information och rådgivning kring urval av områden som är lämpliga som frivilliga avsättningar samt hur olika restaureringsåtgärder skulle kunna påverka området positivt för den biologiska mångfalden.

## 7.6 Kulturmiljövärden i skogen

**Regeringens bedömning:** Alltför många kulturlämningar påverkas negativt av det moderna skogsbruket. Skogsbruket saknar ofta kännedom om kulturlämningarnas belägenhet trots inventeringar genomförda av

myndigheter. Det inhämtade materialet bör kvalitetssäkras och göras tillgängligt för skogsbruket.

Ytterligare åtgärder bör genomföras för kompetensutveckling i fråga om kulturmiljövården i skogen.

### Skälen för regeringens bedömning

I samband med Skogsvårdsorganisationens uppföljning av skogspolitiken (SUS 2001) konstaterades det att fornlämningar fortfarande skadas vid skogsbruk och att skötsel av kulturbetingade biotoper inte förekommer i tillräckligt stor utsträckning. Även i regeringens skrivelse om skogspolitiken konstaterades att flera rapporter de senaste decennierna har angett att fornlämningar och kulturlämningar skadas i samband med skogsbruk. Den senaste utvärderingen från Miljömålsrådet av miljökvalitetsmålet *Levande skogar* visar också på att skadenivån fortfarande är hög för kända forn- och kulturlämningar.

De förklaringar som brukar ges till att skador på forn- och kulturlämningar i skogen förekommer i så stor omfattning är att kunskapen om dessas förekomster är begränsad. Regeringen bedömer att skador på kulturmiljövården i skogen inte kommer att upphöra så länge som det saknas lättåtkomlig information om lämningarnas lokalisering. I dag är Riksantikvarieämbetets fornminnesregister digitalt och tillgängligt i hela landet, vilket är mycket positivt. Regeringen anser att skogsbruket snarast bör få tillgång till ett likvärdigt, lättåtkomligt digitalt register även för övriga kulturlämningar. Fortfarande kvarstår dock behov av ytterligare inventering för att göra registren mer fullständiga. Regeringen anser därför att det inhämtade materialet från projektet *Skog och Historia* bör tillgängliggöras för skogsbruket för att minska risken för skador på kulturlämningar, så som de berörda myndigheterna planerat.

#### *Projektet Skog och Historia*

Skogsstyrelsen har i samarbete med kulturmiljövårdens myndigheter och Arbetsmarknadsverket drivit projektet *Skog och Historia* under perioden 1995–2007. Projektet har omfattat inventeringar av kulturmiljövården på skogsmark i stort sett i hela landet. Syftet har varit att få bättre kunskap om kulturlämningar på skogsmark eftersom skador på dessa ofta beror på att lämningarna inte är kända av markägare och entreprenörer, och betydande insatser har gjorts inom projektet för att föra ut information om skogens kulturarv. Hittills har cirka 20 procent av skogsmarksarealen inventerats inom projektet. Eftersom inventeringarna i stor utsträckning har utförts av tillfälligt anställd personal, som saknat längre utbildning om kulturlämningar, finns det behov av att kvalitetssäkra delar av materialet från inventeringarna. Därtill kvarstår ett stort arbete med att tillgängliggöra resultatet från inventeringarna.

Riksantikvarieämbetet har tillsammans med Skogsstyrelsen gjort en bedömning av kostnaderna för att genomföra denna kvalitetssäkring och de båda myndigheterna samarbetar för att arbetet ska kunna slutföras. Under 2008 kommer de att avsätta resurser inom ramen för respektive

myndighets anslag för att påbörja arbetet med att kvalitetssäkra och digitalisera inventeringsresultaten. För att inventeringsresultatet ska bli allmänt tillgängligt ska uppgifterna samlas i Riksantikvarieämbetets forminnesinformationssystem (FMIS). Skogsstyrelsen och Arbetsmarknadsverket har under 2007 initierat ett samarbete som eventuellt kan ge förutsättningar för att fortsätta med inventeringar av kulturmiljövärden.

Skogsstyrelsen avser att utföra ytterligare inventeringar av kulturmiljövärden på skogsmark. Beslut fattas under våren 2008. Inför denna inventering har rutiner för kvalitetssäkring av inventeringsresultaten tagits fram som ska möjliggöra att resultaten digitaliseras och kan tillgängliggöras för skogsbruket direkt.

Regeringen avser att ge Riksantikvarieämbetet i uppdrag att under 2009 genomföra en informationsinsats om kulturvärdena i skogen. Satsningen ska genomföras tillsammans med berörda myndigheter och institutioner. Syftet med satsningen är att öka kunskapen om vilka kulturvärden som skogen innehåller, hur dessa värden kan förvaltas på bästa sätt samt hur myndigheter och institutioner samverkar med skogsägare för att långsiktigt och hållbart bevara kulturvärdena. Satsningen finansieras genom anslaget 28:25. Bidrag till kulturmiljövård och förmedlas genom länsstyrelsernas bidragsgivning från detta anslag.

## 7.7 Vård och skötsel av natur- och kulturmiljövärden i skogen

**Regeringens bedömning:** Det är angeläget att det finns ett tillräckligt väl utarbetat underlag för prioriteringar av skötselåtgärder.

### Skälen för regeringens bedömning

Miljökvalitetsmålet *Levande skogar* innebär i ett generationsperspektiv att skötselkrävande skogar med höga natur- och kulturmiljövärden vårdas så att värdena bevaras och förstärks. Många skogar med höga natur- och kulturvärden, så kallade *värdekärnor*, har historiskt sett påverkats av naturliga störningar – som exempelvis skogseld och översvämningar – vilka i dag i huvudsak är satta ur spel, eller av historiska markanvändningsformer som i det närmaste har upphört. För att vårda de värden som har skapats av dessa störningar och brukningsformer samt vidmakthålla natur- och kulturlandskapets processer, krävs aktiva skötselåtgärder av varierande omfattning. Dessutom finns ett stort behov av naturvårdande skötsel för att restaurera och återskapa skogstyper och ekologiska strukturer som har försvunnit, eller för att utveckla skogslandskap till att vara ekologiskt funktionella.

#### *Skydd av befintliga värdekärnor eller restaurering*

Det tar lång tid för de flesta typer av skogliga värdekärnor med dess innehåll av strukturer som gamla träd och grov död ved i olika

nedbrytningsstadier att bildas. Det är också för de flesta typer av värdekärnor osannolikt att nya värdekärnor av dagens kvalitet och artinnehåll kan återskapas inom rimlig tid för att trygga många specialiserade arters överlevnad. Enligt de flesta forskare är dessutom habitatförluster, förlust av värdekärnor av en specifik typ, ett större problem för artbevarandet än habitatfragmentering, uppsplittring av habitat av samma typ i mindre områden långt ifrån varandra. I arbetet med att bevara biologisk mångfald i skogslandskapet har bedömningen därför varit att bevarandet av värdekärnor är mer kostnadseffektivt än att låta värdekärnorna avverkas, och att ett mer kostsamt, tidskrävande och osäkert återskapande av värdefulla områden måste göras i ett senare skede.

Det kan dock samtidigt konstateras att det långsiktiga behovet av utvecklingsmarker och restaurering för att tillskapa ekologisk funktionalitet är stort. Vi vill därför lyfta fram naturvårdsinriktad skötsel av de frivilliga avsättningarna i diskussionen om restaureringsåtgärder. Många skogsägare har en hög ambition och vill bidra till bevarandet av biologisk mångfald i skogslandskapet men saknar områden med höga naturvärden på sitt innehav, varför frågan om formellt skydd inte är aktuell. Det kan däremot finnas områden på innehavet som har en utvecklingspotential om en restaureringsåtgärd utförs. Att i sådana fall använda sig av möjligheten att teckna flexibla avtal med markägaren, avtal anpassade till den specifika situationen, kan vara ett bra och effektivt sätt för myndigheterna att få till stånd en angelägen restaureringsåtgärd och samtidigt uppmuntra de insatser som görs av skogsbruket.

#### *Medel till skydd, vård och skötsel*

När det gäller vård och skötsel av skyddade områden har det framförts kritik mot att skötseln är eftersatt i många områden. Det är därför angeläget att det finns ett tillräckligt väl utarbetat underlag som kan ligga till grund för prioriteringar. Naturvårdsverket och länsstyrelserna arbetar för närvarande med att ta fram en fördjupad skötselstrategi för naturreservat. Inom Skogsstyrelsen pågår motsvarande arbete med att ta fram en strategi för skötsel av skogsmark och andra trädbärande marker i biotopskyddsområden och områden som omfattas av naturvårdsavtal. Strategierna kommer att vara viktiga verktyg vid planering av skötselåtgärder utifrån syfte och mål med det skyddade området. Behovet av skötselåtgärder varierar mycket mellan olika skogstyper och mellan olika delar av landet, liksom vilken skötselåtgärd som är lämplig. Stora delar av de skyddade skogarna har fri utveckling som målsättning, vilket ofta kräver marginella skötselåtgärder. Det är viktigt att de åtgärder som utförs väljs utifrån de mål som är formulerade för skyddet av ett område. Strategierna kommer dessutom att vara en hjälp i arbetet med att bedöma befintligt skötselbehov, och kan därmed vara ett underlag i prioriteringen mellan skydd och skötsel.

Det är angeläget att skötsel och förvaltning av natur- och kulturmiljövärden i skyddade områden utförs på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen ser positivt på att markägare, brukare eller andra lokala utförare i större utsträckning är aktiva och erbjuder efterfrågade tjänster när staten tecknar avtal om uppdrag om förvaltning och skötsel av dessa områden

#### Naturresevat

Länsstyrelserna eller kommunen är förvaltare av naturresevat, kulturresevat, naturminnen och växt- och djurskyddsområden enligt förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken, m.m. Förvaltaransvaret innebär att administrera förvaltningen, planera och genomföra skötselåtgärder enligt föreskrifter och fastställd skötselplan samt att följa upp effekter av utförda åtgärder. Förvaltaransvaret kan även överlåtas till annan enligt förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken, m.m. I dag utförs den huvudsakliga skötseln i naturresevat av fastighetsägare eller andra brukare och entreprenörer som tecknat skötselavtal med länsstyrelsen. Naturvårdsverket poängterar i sin vägledning för länsstyrelsernas arbete med skötselavtal att samverka med fastighetsägare, arrendatorer och andra brukare av området många gånger är en förutsättning för att områdets skötsel ska fungera bra. De bör i första hand tillfrågas om skötseluppdrag, utan att lagen om offentlig upphandling för den skull kringgås.

#### Biotopskyddsområden

Skogsstyrelsen har förvaltningsansvaret för de biotopskyddsområden som myndigheten har beslutat om och har ansvar för att nödvändig skötsel blir utförd. Biotopskyddsområden saknar föreskrifter och skötselplan. Skötselbehovet bedöms och dokumenteras vid tillsynsbesök. När en åtgärd är aktuell beskrivs de aktuella åtgärderna i ett skötselavtal. Skogsstyrelsen erbjuder i första hand markägaren att utföra skötselåtgärderna.

#### Naturvårdsavtal

Förvaltningsansvaret för områden som omfattas av naturvårdsavtal är delat mellan markägaren och staten. Avtalet omfattar sällan skyldigheter angående skötsel för någon part, men däremot att naturvärdena i området gynnas av viss skötsel och att sådan därför uppmuntras. Skötselbehovet bedöms och dokumenteras på liknande sätt som för biotopskyddsområden och markägaren erbjuds i första hand att utföra dessa.

#### *Landsbygdsprogrammet 2007–2013*

Inom landsbygdsprogrammet för perioden 2007–2013 finns en åtgärd som syftar till att bevara och restaurera skogens biologiska mångfald. Åtgärden som planeras genomförs av Skogsstyrelsen innebär riktade skötselinsatser på fastigheter med höga natur- eller kulturmiljövärden. Arbetet, som ska ses som ett komplement till befintliga skyddsinstrument, innebär att fastighetsägare som har höga natur- eller



kulturmiljövärden på sitt innehav erbjuds stöd för att utveckla dessa. Det sker dels genom att markägaren och Skogsstyrelsen tillsammans upprättar en skötselplan och dels genom enskild rådgivning i fält i de bestånd som ska åtgärdas.

## 8 Skogens sociala värden

**Regeringens bedömning:** Skogens sociala värden värderas högt av en bred allmänhet och är ur folkhälso- och rekreationsperspektiv viktiga för hela samhället. Kunskap hos markägare och andra yrkesverksamma om hur skogsbruk kan bedrivas med hänsyn till sociala värden bör öka.

**Utredningens förslag:** Skogsstyrelsen föreslogs att utveckla 30 § skogsvårdslagen med avseende på sociala värden och att inrikta sin verksamhet också mot andra områden än tätortsnäraskogar. Ett mer koordinerat statligt agerande efterfrågades också.

**Remissinstanserna:** Huvuddelen av de instanser som har yttrat sig i frågan är positiva. *Skogsindustrierna* och *LRF Skogsägarna* är dock övervägande negativa. *Skogindustrierna* anser att social hänsyn utöver allemansrätten ska berättiga till ersättning. *LRF Skogsägarna* menar att i Sverige handlar skogens sociala värden inte om att anpassa skogsbruk för friluftsliv och rekreation, utan att få människor att utnyttja den skogsmark som redan finns tillgänglig för friluftsliv och rekreation genom allemansrätten.

**Skälen för regeringens bedömning:** 1992 års skogspolitiska kommitté ansåg det vara troligt att skogens betydelse för naturupplevelser, rekreation och turism skulle öka på kort sikt. I de mål som föreslogs i prop. 1992/1993:226 sades att kulturmiljövärden liksom estetiska och sociala värden ska värnas. Av 1993 års förslag framgår att skogen skulle innehålla ”tillräckliga arealer skogsmark lämpad för rekreation och friluftsliv”.

I senare naturvårdspolitik har framhållits att människans behov av natur- och kulturupplevelser, rekreation och att känna ”närhet till naturen” är en del av den sociala dimensionen av hållbar utveckling. Det har också betonats att friluftsliv bidrar till en god folkhälsa och välbefinnande genom ett kostnadseffektivt förebyggande hälsoarbete.

Skogen ska tillgodose många olika önskemål från samhället. Skogens sociala värden värderas högt av en bred allmänhet och det är ur folkhälso- och rekreationsperspektiv viktigt för hela samhället. Skogen och dess sociala värden är i synnerhet viktig för boende på landsbygden, genom möjligheterna till rekreation, friluftsliv och därtill kopplad näringsverksamhet.

Regeringen är mycket positivt inställd till alla de frivilliga insatser som markägare gör för att öka möjligheterna för allmänheten att nyttja och njuta av den allemansrättsligt tillgängliga skogen. Det är dock viktigt att poängtera att markägaren inte är skyldig att tåla intrång utöver allemansrätten (jfr. även 12 kap. 2 § brottsbalken). Däremot kan staten eller kommunen teckna ett avtal med markägaren och ge ersättning för

att utföra vissa åtgärder eller bedriva skogsbruk med förhöjd hänsyn till exempelvis friluftslivet.

Det är naturligt att kommunerna tar ett stort ansvar för att skogarna sköts på ett socialt hållbart sätt anpassat till allmänhetens behov. De skogar som utnyttjas mest av allmänheten ligger av förklarliga skäl ofta nära tätorter. Inte sällan äger kommunen skogsmark i dessa tätortnära områden. Det är viktigt att dessa områdens stora värde för hälsa och välbefinnande, rekreation samt bär- och svampplockning och andra aktiviteter prioriteras. För att nå ett gott resultat bör kommunerna teckna så kallade samarbetsdokument med Skogsstyrelsen. Dokumentet uttrycker de gemensamma långsiktiga ambitionerna rörande nyttjandet av de tätortsnära skogarna för att bättre tillgodose människors behov av rekreation. Vid utformningen av samarbetsdokumentet bör stor öppenhet eftersträvas där frivilligorganisationer, skogsbrukets företrädare, andra berörda myndigheter och representanter för de närboende inbjuds att delta. Regeringen ser positivt på att kommuner sluter naturvårdsavtal med skogsägare som har skogar som har särskilt intressanta sociala värden.

I och med allemansrätten har alla i Sverige rätt att vistas på i stort sett all skogsmark. Allemansrätten är en sedvanerätt med lång historia som sedan 1994 omfattas av 2 kap. 18 § regeringsformen. Regeringen anser att rätten och möjligheten att under ansvar nyttja naturen för diverse olika intressen är en regel med en mängd positiva bieffekter som ska värnas.

Inom vissa områden med stora värden för rekreation och friluftsliv kan det finnas anledning att anpassa skogsbruket till allmänhetens behov. För att lyckas med det krävs intresserade och engagerade skogsägare. Skogstyrelsen planerar att inom ramen för landsbygdsprogrammet verka för att markägare med områden av särskilt intresse för natur-, kultur- och sociala värden ska erbjudas ersättning för vissa åtgärder. Det kan t.ex. handla om att upprätta en anpassad skogsbruksplan, få utbildning och rådgivning eller ges ersättning för utförande av lämpliga åtgärder. Regeringen anser att skogsägarens insatser för rekreation och friluftsliv är mycket värdefulla. Skogsstyrelsen kommer dessutom att genomföra en rådgivningssatsning på sociala värden som ska rikta sig dels mot markägare och dels mot yrkesverksamma som t.ex. entreprenörer och planerare. Syftet är att öka medvetenheten om de sociala värdena och kunskapen om hur skogen ska skötas för att ta till vara och öka skogens sociala värden. Båda dessa projekt kommer att genomföras inom landsbygdsprogrammet.

Utredningens förslag rörande skogens sociala värden bör inte genomföras då regeringen anser att de mål som utredningen strävar efter bättre nås med de aktiviteter som den skogliga myndigheten redan genomför eller planerar att genomföra. Regeringen värnar om äganderätten och brukanderätten av skogen och vill inte verka för att det ska försvagas av ytterligare regelverk på detta område.

## 9.1 En sammanhållen nationell myndighet

**Regeringens bedömning:** En sammanhållen nationell skoglig myndighet är viktig för ett resurseffektivt och kvalitetssäkrat genomförande av skogspolitiken. Myndighetens lokala närvaro är viktig.

I delbetänkandet SOU 2005:39 *Skog till nytta för alla?* föreslog utredningen att skogsvårdsorganisationen (Skogsstyrelsen och de tio regionala skogsvårdsstyrelserna) skulle slås samman till en myndighet. Utredningen föreslog också att skogsvårdsstyrelsernas styrelser skulle ersättas av regionala råd med bred sammansättning. Utredningen pekade på att en mycket viktig uppgift för den nya myndigheten är samordningen med länsstyrelserna.

Utredningens förslag ledde till att Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna skulle sammanföras till en sammanhållen nationell myndighet den 1 januari 2006 (prop.2005/06:1).

Den nya myndigheten fick namnet Skogsstyrelsen och dess verksamhet är geografiskt indelad i fem regioner och 43 distrikt. Huvudkontoret ligger i Jönköping och regionledningarna finns i Luleå, Söderhamn, Uppsala, Borås och Västervik. En gemensam redovisningsenhet finns förlagd till Sollefteå. För att säkerställa ett regionalt och lokalt inflytande har myndigheten bildat fem regionala och 43 lokala sektorsråd, utöver det nationella sektorsrådet. Råden ska utgöra en arena för dialog mellan Skogsstyrelsen och olika delar av samhället, erbjuda insyn i Skogsstyrelsens verksamhet samt ge regions- och distriktscheferna råd inför strategiska beslut.

### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen bedömer att Skogsstyrelsens nuvarande organisation ökar förutsättningarna för en enhetlig hantering inom flera områden, bland annat lagtillsyn och uppföljning av myndighetens arbetssätt. Den nya organisationen skapar även möjligheter till resurseffektivisering t.ex. i form av optimalt nyttjande av personalresurserna, samordning av administration och expertkompetens. Skogsstyrelsen har också rollen som expertmyndighet med ansvar att bistå regeringen med faktaunderlag och omvärldsanalyser. Detta ställer krav på en väl fungerande analysfunktion, inte minst när det gäller samhällsekonomisk analys.

Vi anser även att myndighetens lokala verksamhet och närvaro är viktig och främjar lagtillsyn och rådgivningsverksamhet.

### *Styrelseform*

Den 1 januari 2008 trädde myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. I förordningen anges hur en myndighet ska ledas. Enligt förordningen kan en myndighet ledas av en myndighetschef, en styrelse eller en nämnd. Regeringen har bedömt att Skogsstyrelsen ska ledas av en styrelse och

beslutade om detta i november 2007 (Jo2007/3301/RS). Styrelsen tillträdde den 1 januari 2008. Den svenska skogen har betydelse för skogsnäringen, landsbygdens utveckling och regionala tillväxt, biologisk mångfald och kulturmiljövärden samt för folkhälsa och rekreation. Skogsstyrelsen är den myndighet som ansvarar för frågor som rör skogsbruket. Den svenska skogens betydelse medför att Skogsstyrelsens verksamhet är tvärssektoriell och komplex. Skogsstyrelsen omfattas också av affärsliknande förhållanden genom sin uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamheten behandlas särskilt i avsnitt 9.3.

## 9.2 Försöksverksamheten i Gotlands län

**Regeringens bedömning:** Skogspolitikens mål bör kunna genomföras likvärdigt i hela landet. En utvärdering bör genomföras av hur försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län påverkar genomförandet av skogspolitiken. Ett bra och kontinuerligt samarbete mellan Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsen är av särskild vikt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framgår av avsnitt 9.1 har den tidigare skogsvårdsorganisationen sammanförts till en sammanhållen nationell myndighet med ansvar för genomförandet av skogspolitiken.

I Gotlands län pågår för perioden den 1 januari 1998 – den 31 december 2010, en försöksverksamhet med vidgad samordnad länsförvaltning. Försöksverksamheten innebär att Skogsstyrelsens uppgifter utförs av Länsstyrelsen i Gotlands län. Försöksverksamheten berördes inte av beslutet om bildandet av en nationell skoglig myndighet.

I delbetänkandet *Skog till nytta för alla?* (SOU 2005:39) berördes försöksverksamheten i Gotlands län, men utredningen lämnade inte något förslag i frågan.

Statskontoret har utvärderat försöksverksamheten på Gotland (rapport 2005:18 *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland*) och fann då vissa synergieffekter när det gäller den del av försöket som innebär att Skogsstyrelsens verksamhet integrerats i länsstyrelsen. Hur skogspolitiken har påverkats av försöksverksamheten behöver dock analyseras djupare.

Skogspolitikens mål bör kunna genomföras likvärdigt i hela landet. Mot denna bakgrund avser vi att nu genomföra en utvärdering av hur försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län påverkar genomförandet av skogspolitiken. Myndighetsförordningen klargör att myndigheter ska samarbeta med varandra för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Så länge försöksverksamheten med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län pågår anser vi att det är särskilt viktigt att Länsstyrelsen i Gotlands län och Skogsstyrelsen har ett bra och kontinuerligt samarbete.

**Regeringens bedömning:** En statlig myndighet bör normalt inte ägna sig åt kommersiell verksamhet. När uppdragsverksamhet vid en statlig myndighet bidrar till att uppsatta mål kan nås genom samverkan med myndighetsutövningen kan det dock vara till gagn för samhället.

Skogsstyrelsen bör även fortsättningsvis ha möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet, men uppdragsverksamheten bör begränsas till sådana uppdrag som har ett tydligt mervärde för att nå skogspolitiska mål eller mål inom andra politikområden eller där synnerliga skäl föreligger.

Den ekonomiska redovisningen av uppdragsverksamheten bör ske på ett sätt som gör det möjligt att få en detaljerad och konsekvent redovisning.

**Utredningens förslag:** Möjligheten för Skogsstyrelsen att på uppdrag utföra s.k. rotpoststämpling upphör, kvarvarande uppdragsverksamhet skiljs personalmässigt från myndighetsutövningen och ett råd där Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet kan diskuteras skapas vid myndigheten.

**Remissinstanserna:** Ungefär hälften av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan ställer sig positiva till att Skogsstyrelsen ska upphöra med rotpoststämpling. Skälen som anges är främst att en myndighet inte ska konkurrera på den öppna marknaden samt att det föreligger en uppenbar risk för sammanblandning av myndighetens tillsynsuppgifter och uppdragsverksamhet. *Konkurrensverket* delar utredningens uppfattning om att rotpoststämplingen bör upphöra men anser även att Skogsstyrelsen på sikt ska avveckla samtliga sådana tjänster där det finns privata företag med motsvarande produktutbud. Övriga remissinstanser (varav 10 f.d. *skogsvårdsstyrelser*) är negativa eller tveksamma till förslaget och menar att det i dag inte alltid finns privata alternativ, att avvecklingen skulle ha marknadshämmande effekter samt att Skogsstyrelsen, som en oberoende part på virkesmarknaden, är en bra utförare av uppdraget. *Skogsstyrelsen* avstyrker förslaget att rotpoststämplingen bör upphöra och menar att kritiken i allt väsentligt är principiell och få konkreta ärenden har varit föremål för diskussion.

När det gäller frågan om att personalmässigt skilja den kvarvarande uppdragsverksamheten från myndighetsutövningen anser de remissinstanser som är positiva till förslaget att med nuvarande organisation finns risk för snedvriden konkurrens. De remissinstanser som är negativa till förslaget menar att myndigheten kommer att gå miste om betydande kompetens och att det kommer att bli stora omställningskostnader.

Förslaget om att ett råd inrättas vid Skogsstyrelsen där uppdragsverksamheten kan diskuteras, anses av samtliga remissinstanser utom *Konkurrensverket* vara positivt. *Konkurrensverket* menar att ett råd inte löser de grundläggande konkurrensproblem som förknippas med myndighetens uppdragsverksamhet.

Vi anser generellt att en statlig myndighet inte bör ägna sig åt kommersiell verksamhet annat än i undantagsfall. Detta för att undvika att en statlig aktör konkurrerar med befintliga aktörer eller hindrar etablering av privata alternativ. Undantagsfall kan vara när uppdragsverksamhet tydligt samverkar med myndighetsutövningen för att lättare nå uppsatta mål, i fall då uppdragsverksamheten kan vara till gagn för samhället.

Skogsstyrelsens och den tidigare Skogsvårdsorganisationens uppdragsverksamhet har under lång tid varit en del av myndighetens verksamhet. Uppdragsverksamheten har setts som ett verktyg för att föra ut skogspolitiken samtidigt som den förbättrar förutsättningarna för en myndighet att ha lokal förankring och god geografisk täckning i landet. Samtidigt har olika delar av uppdragsverksamheten många gånger varit kritiserad och ifrågasatt. Kritiken har ofta varit av principiell karaktär, att en statlig myndighet inte bör agera på en konkurrensutsatt marknad eller att det föreligger en stor risk för sammanblandning av myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Kritik har även framförts mer konkret när Skogsstyrelsen blivit anklagad för att snedvrیدا konkurrensen på ett sådant sätt att verksamheten försvåras för privata aktörer.

Regeringen ser allvarligt på den kritik som framförs mot Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet och vill därför begränsa verksamheten till en inriktning som tydligt samverkar med myndighetsutövningen för att nå uppsatta mål inom skogspolitiken eller mål inom andra politikområden. Därtill är det avgörande att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet har en inriktning som inte har negativ påverkan på konkurrensen på marknaden i övrigt utan i stället ökar möjligheterna för privata utförare av de aktuella tjänsterna att etablera sig eller utöka sin verksamhet.

### *Skogsstyrelsens interna principer för uppdragsverksamhet*

Skogsstyrelsen har under 2007 tagit fram interna principer för hur myndighetens uppdragsverksamhet ska bedrivas och vilka grunder som man bör utgå ifrån när man bedömer nya uppdrag. Dessa grunder innebär att uppdragen ska medföra en stor *skogspolitisk nytta* så att de bidrar till att nå övergripande mål. Vidare ska uppdragen medföra att *myndighetens trovärdighet i omvärlden stärks* och slutligen får uppdragsverksamheten *inte innebära någon negativ påverkan på konkurrensen* på marknaden. En reviderad uppdragspolicy har tagits fram liksom en rutin för stöd för vilka uppdrag som myndigheten kan åta sig, en rutin för att säkerställa att konkurrensen inte påverkas negativt och en rutin för kvalitetssäkring och uppföljning. Vidare har det vid Skogsstyrelsen inrättats ett råd där uppdragsverksamheten kan diskuteras.

Skogsstyrelsen har, utöver de framtagna interna principerna för uppdragsverksamheten, pekat ut vilken typ av uppdrag som myndigheten *inte* ska åta sig, annat än åt andra myndigheter om så bedöms lämpligt. Skogsstyrelsen ska, enligt sina nya interna regler, inte åta sig några former av planteringsarbeten eller samlade skötseluppdrag åt t.ex. kommuner, där myndigheten får en förvaltarroll. Skogsstyrelsen ska inte

heller åta sig att för annan parts räkning sköta förhandlingar mot markägare vid marklösen eller avtal om ersättning, upphandla entreprenörer, sköta ekonomiadministration eller förmedla och sälja virke.

### *Regeringens syn på Skogsstyrelsens framtida uppdragsverksamhet*

Regeringen anser att Skogsstyrelsens principer är väl genomtänkta och fullt implementerade är ett bra initiativ för att begränsa de negativa effekter som myndighetens uppdragsverksamhet annars riskerar att resultera i.

Regeringen anser att Skogsstyrelsens beslut att avveckla vissa typer av uppdrag också är ett steg i rätt riktning, men att det finns anledning till ytterligare begränsningar. Regeringen anser att Skogsstyrelsen ska upphöra med följande typer av uppdrag efter den 1 januari 2009, om inte synnerliga skäl föreligger:

- rotpoststämpling,
- skogsbruksåtgärder, som t.ex. markberedning, sådd och planteringsarbeten,
- avverkning inklusive gallring och röjning,
- samlade skötseluppdrag för skogsproduktion för annan part där Skogsstyrelsens roll är att likställa med en skogsbruksförvaltare,
- att för annan part sköta förhandlingar mot markägare vid marklösen eller avtal om ersättning,
- att för annan part upphandla entreprenörer,
- att för annan part sköta ekonomiadministration och
- att för annan part förmedla och sälja virke.

Med synnerliga skäl avser regeringen t.ex. situationer där det inte finns någon annan aktör som *kan* utföra uppdraget. I praktiken innebär detta att inte någon lämplig utförare finns inom rimligt avstånd och inte någon heller kan etablera en verksamhet som medför att de kan utföra uppdraget. Regeringen anser också att Skogsstyrelsen även fortsättningsvis ska kunna utföra uppdrag åt andra myndigheter när detta sker inom ramen för samverkan mellan myndigheter.

Regeringen bedömer att den begränsning av uppdragsverksamheten som föreslås här reducerar de negativa effekterna av uppdragsverksamheten samtidigt som myndighetens förutsättningar för att, genom väl motiverade uppdrag, verka för den skogspolitiska måluppfyllelsen är fortsatt goda. Vi anser inte att utredningens förslag om en fullständig uppdelning personalmässigt mellan myndighetsutövningen och uppdragsverksamheten enligt utredningens förslag är befogat.

I likhet med utredningen anser vi att Skogsstyrelsens möjligheter att utföra rotpoststämpling åt skogsbruket ska upphöra. Skogsstyrelsens rotpoststämpling är en av de uppdragstyper som mött skarpast kritik, mot bakgrund av att den utförs i konkurrens med andra aktörer och på ett sätt som bidrar till att myndighetens olika roller blir otydliga. Det är dock vår uppfattning att rotpoststämpling som försäljningsform på virkesmarknaden bör kvarstå eftersom den är ett viktigt alternativ som ökar skogsägarens valfrihet vid försäljning av skogsråvara. Det är vår

bedömning att när Skogsstyrelsen avvecklar sin verksamhet kommer den att ersättas genom att privata aktörer ökar sin rotpoststämpling. Det kan vara företag som redan i dag utför rotpoststämpling som ökar sin verksamhet, andra aktörer inom skogsbruket som breddar sin verksamhet till att även omfatta rotpoststämpling eller helt nya företag som etableras.

Regeringen anser att Skogsstyrelsens nytillträdda styrelse (se vidare avsnitt 9.1.) har en viktig roll för att uppdragsverksamheten bedrivs med hög kvalitet, med full kostnadstäckning så att snedvridning av konkurrensen inte sker samt på ett sätt som undviker sammanblandning av myndighetsutövning och uppdragsverksamhet. Vi avser också att återkomma med en uppföljning av om de här föreslagna begränsningarna av uppdragsverksamheten har haft avsedd effekt.

### *Ekonomisk redovisning*

För att kunna utföra en löpande och relevant uppföljning av den uppdragsverksamhet som bedrivs inom Skogsstyrelsen är det avgörande att den ekonomiska redovisningen är fullständig och transparent. Regeringen har i Skogsstyrelsens regleringsbrev för 2008 betonat behovet av att det ska vara möjligt att få en detaljerad och konsekvent redovisning av uppdragsverksamheten.

### *Konsekvenser av avvecklingen*

I samband med Skogsstyrelsens interna översyn av uppdragsverksamheten har myndigheten beslutat att vissa typer av uppdrag ska avvecklas. Beslutet ligger väl i linje med regeringens bedömning om uppdragsverksamhet vid en myndighet, men vi föreslår något mer långtgående restriktioner. Vi är medvetna om att förändringarna kommer att påverka Skogsstyrelsens övriga verksamhet eftersom uppdragsverksamheten bidrar till att bära gemensamma kostnader. Skogsstyrelsen har bedömt att de regionala konsekvenserna av avvecklingen är relativt jämt fördelade mellan de regioner som påverkas. Bedömningen är därför att effekterna av restriktionerna kommer att påverka verksamhetens omfattning på lokal nivå men att den kommer att vara relativt liten på regional nivå.

Regeringen bedömer vidare att restriktionerna för uppdragsverksamheten inom Skogsstyrelsen enligt förslaget kommer att innebära en ökad möjlighet för andra, privata aktörer att öka sin verksamhet eller att etableras. Detta kommer att öka möjligheterna att skapa nya arbetstillfällen och möjliggöra en levande landsbygd med goda möjligheter för lönsamt företagande, något som ligger i linje med regeringens politik för landsbygdens tillväxt.

## 10 Ett säkrare jord- och skogsbruk

**Regeringens bedömning:** Antalet olyckor i jord- och skogsbruket bör minska. En tillfällig utbildningsinsats bör kunna bidra till detta.



**Förslag från utredningen Motverka olycksfall i lantbruket:** Rådgivning till lantbruksföretag utan anställda behöver öka. Rådgivningen bör ske på gårdsnivå där problemen kan uppmärksammas och åtgärdas.

För en effektiv gårdsrådgivning behövs service till rådgivarna, bland annat i form av utbildning och informationsmaterial. För dessa uppgifter bör ett kunskapscentrum inrättas med personal som på heltid kan ägna sig åt arbetsmiljöfrågor.

Utbildning som leder fram till motorsågskörkort bör subventioneras genom att den som köper en ny motorsåg får en värdecheck som berättigar till rabatt på kurskostnaden.

**Remissinstanserna:** Gårdsrådgivning anses av majoriteten av remissinstanserna vara den mest effektiva formen av rådgivning för att identifiera olycksrisker och minska antalet olyckor inom lantbruket. En satsning på ökad utbildning i säker hantering av motorsåg stöds av flertalet remissinstanser, men urvalsmetoden med värdecheck borde ses över. Flera remissinstanser har efterfrågat försäkringsbranschens ansvar för att minska olycksriskerna i lantbruket.

### Skälen för regeringens bedömning

Regeringen gav den 8 februari 2007 Jordbruksverket och Skogsstyrelsen i uppdrag att identifiera möjliga åtgärder för att motverka olycksfall i lantbruket. Utredningen, *Motverka olycksfall i lantbruket*, presenterades den 31 maj 2007 och remissbehandlades därefter.

#### *Rådgivning*

Lantbruket är en hårt olycksdrabbad sektor och de samhällsekonomiska kostnaderna för olyckorna beräknas till 2–3 miljarder kronor per år. Lantbruksföretag som har personal anställd är föremål för arbetsmiljöinspektioner av regionala skyddsombud där frågor om arbetsmiljö och olycksförebyggande åtgärder tas upp. Vid företag utan anställda utförs däremot sällan eller aldrig några inspektioner eller rådgivningsbesök gällande arbetsmiljö och olycksförebyggande åtgärder.

Vi avser att ge Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, ett tillfälligt uppdrag att under en tvåårsperiod utbilda personer i rådgivning för säkerhetsfrågor på gårdsnivå. Utformningen av utbildningen och dess innehåll bör ske i samråd med styrgruppen för projektet *Motverka olycksfall i lantbruket* vid Institutet för Jordbruks- och Miljöteknik, JTI, som ska stödja den utbildningssatsning som SLU ska göra. Utbildningen bör kunna starta hösten 2008. Finansieringen av den tillfälliga utbildningssatsningen kommer att ske från återföringen av skatt på handels gödsel och bekämpningsmedel.

I det småskaliga skogsbruket sker många svåra olyckor, där olyckorna med motorsåg är helt dominerande. Ett effektivt instrument för att reducera olyckorna finns i den redan etablerade utbildningen för så kallade motorsågskörkort. Det är angeläget att fler självverksamma skogsägare genomgår en sådan utbildning. Regeringen bedömer dock att utredningens förslag att inrätta en subventionering genom en värdecheck vid köp av ny motorsåg inte skulle vara en effektiv lösning.

## 11 Internationellt skogligt samarbete

### 11.1 Skogens roll inom EU-samarbetet

**Regeringens bedömning:** Skogspolitiken bör inte vara en gemensam politik inom EU-samarbetet och gemensamma stödprogram som kan snedvrida marknaden för skogsråvara ska undvikas.

Sverige bör verka för att konsekvensanalyser av beslut inom EU i högre grad inkluderar påverkan på skogsnäringen. Den handlingsplan för skog som EU:s medlemsländer kommit överens om och som nu genomförs är ett steg i denna riktning.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Skogligt samarbete inom EU*

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

I EU:s fördrag saknas specifik rättslig grund för en gemensam skogspolitik. Däremot utgör skogssektorn en del av EU:s näringslivspolitik. Frågan om branschspecifika EU-initiativ inom skogsområdet har på olika sätt berörts av EU och dess föregångare vid olika tillfällen. Många frågeställningar inom andra, EU-gemensamma politikområden, har också påverkan på skogsbruket. Exempel på detta är fågeldirektivet och habitatdirektivet inom ramen för den gemensamma miljöpolitiken. Andra exempel är de delar av landsbygdsprogrammet som inkluderar skogsbruk och regelverket för statligt stöd till skogsbruket. För de flesta internationella processer som berör skogsbruket utarbetas också gemensamma ståndpunkter inom EU eftersom de oftast inkluderar frågeställningar inom gemensamma politikområden såsom miljö, handel och bistånd.

De svenska, finska och österrikiska medlemskapen i EU 1995 bidrog till att öka intresset för skogliga frågor inom unionen. 1998 etablerades en gemensam, icke-bindande skogsbruksstrategi. Strategin anger i vilken riktning unionen vill gå och är ett ramverk för gemensamma åtgärder.

Strategin respekterar och kompletterar medlemsländernas nationella skogspolitik och utgår således från subsidiaritetsprincipen och nationell beslutanderätt för skogssektorn. Strategin behandlar i huvudsak tre områden: miljöövervakning, skydd mot skogsbränder samt generell statistik om skogsbruk i medlemsstaterna. Vidare betonar den skogarnas flerfunktionella roll och en hållbar skogsförvaltning som beaktar skogarnas sociala, ekonomiska, miljömässiga, ekologiska och kulturella funktioner.

I maj 2005 fick kommissionen, i samband med en utvärdering av 1998 års skogsbruksstrategi, i uppdrag av ministerrådet att förbereda en handlingsplan för skog. Rådet framhöll behovet av stärkt samordning, både inom kommissionen och mellan kommissionen och medlemsstaterna. Erfarenheterna från 1998 års skogsbruksstrategi hade, enligt rådet, visat att skogen spelar en viktig roll för hållbar utveckling, i synnerhet när det gäller landsbygdsutveckling. Rådet framhöll också att skogar spelar en avgörande roll för att EU ska kunna leva upp till sina åtaganden att bevara biologisk mångfald, lindra klimatförändringar och bekämpa ökenutbredning.

Sommaren 2006 accepterade rådet via rådslutssatser förslag från kommissionen om en handlingsplan för skog. Handlingsplanen innehåller fyra mål under vilka sjutton handlingspunkter listas:

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

Handlingsplanen innehåller få förslag till nya åtgärder. I handlingsplanen redovisas främst redan beslutade åtgärder inom ramen för andra politikområden och vikten av att skogsbrukets frågeställningar synliggörs inom EU-samarbetet. Den viktigaste delen av handlingsplanen är enligt vår mening åtgärder för förbättrad samordning inom kommissionen vad gäller frågor som berör skogsbruk, samt att konsekvensanalyser av nya åtgärdsförslag även inkluderar effekter på skogssektorn när så är relevant. Det är också viktigt att medlemsstaternas egna åtgärder inte får resultera i en snedvridning av konkurrensen.

Regeringen anser att det även fortsatt saknas skäl för att utveckla en gemensam skogspolitik och att gemensamma stöd bör undvikas. Regeringen avser att verka för att konsekvensanalyser av beslut inom EU i högre grad än i dag även inkluderar påverkan på skogsnäringen, och anser att den handlingsplan som nu beslutats är ett steg i denna riktning.

## 11.2 Regionala och internationella skogliga processer

### 11.2.1 Förstärkt internationellt samarbete

**Regerings bedömning:** Sverige har genom sin långa skogliga tradition och höga kunskapsnivå en hög trovärdighet i internationella processer som berör skogsbruk samt skogens produktions- och miljövärden. Samarbetet i internationella processer ger också värdefulla

erfarenheter från andra länder. En stark svensk representation i internationella skogspolitiska sammanhang är viktig. Prop. 2007/08:108

För att effektivt utnyttja den kunskap som finns inom den svenska skogssektorn bör de samråd som äger rum mellan regeringskansliet och skogsnäringen samt övriga intressenter i internationella frågor och EU-frågor utvecklas.

**Utredningens förslag:** En strategisk handlingsplan för det fortsatta arbetet med internationella skogliga frågor bör utarbetas, och ett forum för förankring av skogliga EU-frågor och andra internationella skogsfrågor bör tillskapas inom regeringskansliet. Dessutom bör regeringskansliets personella resurser förstärkas avseende internationellt skogligt samarbete.

**Remissinstanserna:** Stödjer utredningens förslag.

### Skälen för regeringens bedömning

Den globala skogsresursen innefattar enorma värden i många olika former. I stora delar av världen brukas dessa skogar eller utgör viktiga livsbetingelser för såväl människor som för oräkneliga arter av djur och växter. Skogar spelar också en viktig roll när det gäller att motverka miljöhot som den globala uppvärmningen och ökenutbredningen. Ett hållbart skogsbruk i kombination med varaktiga skyddsformer är nödvändigt för att världens skogar även i framtiden ska kunna fungera som grund för livskraftiga lokalsamhällen och som livsmiljö för hotade djur och växter.

Det svenska skogbruket påverkas av vad som händer på den internationella arenan. Det handlar dels om att marknaden för skogsindustriella produkter i betydande utsträckning är global, dels om att Sverige på olika sätt deltar i internationellt samarbete som får konsekvenser för den svenska skogspolitiken. Många globala konventioner och överenskommelser har skogliga inslag. Skogliga frågor berörs även i regionala konventioner och samarbete.

Sverige, som är en stor skogsnation med lång tradition och höga ambitioner när det gäller hållbart brukande, bör ha en tydlig röst i internationella sammanhang. Den svenska skogspolitikens grundläggande förtjänster som exempelvis avreglering, miljöhänsyn på hela arealen och avsaknad av subventioner bör förmedlas både inom EU:s olika institutioner och i andra internationella sammanhang, genom en tydlig närvaro av svenska offentliga representanter. Sverige representeras i de internationella samarbetsprocesser som specifikt berör skog främst av Jordbruksdepartementet och Skogsstyrelsen, men även av Miljödepartementet och Naturvårdsverket i vissa fall. Sida representerar Sverige i sammanhang som berör skogligt bistånd.

Många andra aktörer inom svenskt skogsbruk och svensk skogsforskning tar aktiv del i internationellt arbete. Både SLU och Skogforsk har ett brett forskningssamarbete, såväl inom som utanför Europa. SLU bedriver också forskning kring utvecklingen av internationellt skogligt samarbete. Skogsägare, skogsindustrin, fackföreningar och miljöorganisationer samarbetar alla med organisationer i andra länder inom ramen

för internationella nätverk. Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) har inrättat en kommitté som särskilt följer internationella skogliga frågor.

För att effektivt utnyttja den kunskap som finns inom den svenska skogssektorn avser regeringen att utveckla befintliga samråd som äger rum mellan regeringskansliet och skogsnäringen samt övriga intressenter i internationella frågor och EU-frågor.

I avsnitt 4.7 har redovisats de internationella processerna och organisationerna för skogligt samarbete som bedöms ha störst vikt för svenskt skogsbruk. De är förutom EU-samarbetet FN:s skogsforum, Konventionen för biologisk mångfald, Klimatkonventionen, FAO samt Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar. Det finns ett stort antal ytterligare internationella och regionala samarbetsprocesser som har direkt eller indirekt koppling till såväl svenska som internationella skogfrågor. Nedan redovisas ett antal av dessa.

#### *Internationella processer och organisationer*

ITTO (International Tropical Timber Organisation) har ansvaret för implementering av det internationella avtalet om tropiskt timmer. Det nu gällande avtalet beslutades 1994. Ett nytt avtal slöts 2006 men ratificeringsprocessen är ännu inte avslutad. Regeringen avser att ratificera detta avtal under 2008. Ursprungligen behandlades främst handelsfrågor, men ett uthålligt brukande av den tropiska skogsresursen har fått allt större tyngd i arbetet.

Världsbanken har under det senaste decenniet arrangerat en rad regionala FLEG-processer (Forest Law Enforcement and Governance) som syftar till att öka nationella åtgärder och internationellt samarbete för att bekämpa olagliga avverkningar. Den senaste i raden omfattade Europa och norra Asien (ENA-FLEG) och ledde till en ministerkonferens i St. Petersburg hösten 2005. På senare år har också Världsbanken inlett projekt för att förbereda och genomföra pilotverksamhet för minskad avskogning, främst i syfte att begränsa skogsbrukets klimatpåverkan i u-länder.

Världsarvskonventionens syfte är att skydda jordens mest värdefulla kultur- och naturmiljöer mot förstörelse och förfall. Inriktningen är att etablera ett effektivt system för skydd av natur- och kulturområden och andra objekt, som anses vara av universellt värde och som därigenom kan betraktas som ett "världsarv". Riksantikvarieämbetet har tillsammans med Naturvårdsverket hanterat frågor kring Världsarvskonventionen. Ett svenskt världsarvsområde med viss skoglig anknytning är Höga kusten.

Den så kallade Ramsarkonventionen syftar till att bevara våtmarker av internationell betydelse. I konventionens mening innefattar begreppet våtmarker bland annat sumpskogar och vissa kustskogar. Sverige har pekat 51 områden som omfattas av konventionen. De flesta av dessa var redan skyddade när de upptogs på Ramsarlistan.

Konventionen för reglering av handeln med utrotningshotade vilda djur och växter (CITES) har syftet att skydda vissa utrotningshotade växt- och djurarter från överexploatering ur handelssynvinkel. Detta görs genom reglering av den internationella handeln via ett system av tillstånd för

import och export. Ett stort antal av de arter som listas inom CITES lever i skogen. Sverige omfattas av EU:s CITES-förordningar från 1997. EU:s implementering av CITES innebär att skydd av vilda djur och växter ska säkerställas genom kontroll av handeln med dem. Kontrollen bygger på utfärdande av intyg vid handel inom EU och genom tillstånd vid handel med tredje land.

International Union of Forest Research Organisations (IUFRO) är det viktigaste internationella forumet för att utbyte av forsknings- och utvecklingsresultat när det gäller skog och skogsbruk. I Sverige är bland annat Sveriges lantbruksuniversitet och Skogsforsk medlemmar av organisationen. IUFRO arrangerar en mängd olika forskningskonferenser, däribland IUFRO:s Världskonferens vilken äger vart sjätte år.

### *Regionala processer och organisationer*

Förutom MCPFE, FAO:s regionala verksamhet samt Trävarukommitten, finns regionala samarbeten för Östersjö-regionen, för Barentsområdet och mellan de nordiska länderna.

Baltic 21 bildades 1996 och är ett nätverk mellan stater, EU och organisationer som arbetar för att skapa en regional Agenda 21 för hållbar utveckling inom Östersjöregionen. Agenda 21 är det handlingsprogram för globalt samarbete kring uthållig utveckling som antogs vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992. Arbetet inom Baltic 21 syftar till att skapa förutsättningar för multilaterala projekt och att definiera lämpliga ämnesområden för nationella och internationella finansiärer. För Sveriges del är arbetet inom Baltic 21 viktigt av flera skäl, dels innebär den omfattande handeln av virke runt Östersjöområdet ett ökat behov av samarbete, t.ex. i frågor kring miljöhänsyn, virkesmätning och kontroll av virkesflöden, dels finns många likheter i ländernas skogsbruk och samarbetet inom Baltic 21 är ofta en grund för samverkan mellan Baltic 21-länderna inom EU-arbetet. Sedan 2004 leds arbetet inom skogssektorn gemensamt av Sverige och Lettland.

Det nordiska samarbetet inom skogsområdet sker under Nordiska Ministerrådets (NMR) gemensamma ämbetsmannakommitté för fiskeri, jordbruk, livsmedel och skogsbruk. Ett av Nordiska Ministerrådets äldsta organ är Nordiska skogsbrukets frö och planråd, som sedan 1 januari 2008 har upphört som enskilt organ och istället ingår som en del av Nordiska Genresurscenter (NordGen). Skogsstyrelsen representerar Sverige i SamNordisk Skogsforskning (SNS). SNS är ett samarbetsorgan som finansieras av nordiska medel via Nordiska Ministerrådet vars överordnade målsättning är att främja forskning om skogens olika funktioner i ett hållbart skogbruk, samt att ge råd till Nordiska Ministerrådet i frågor angående skog och skogsforskning. Sverige är ordförande i Nordiska Ministerrådet under 2008.

**Regeringens bedömning:** Den globala skogsresursen har en betydelsefull roll i det internationella arbetet för att mildra förväntade klimatförändringar och bör behandlas i ett framtida internationellt klimatavtal.

En framtida klimatöverenskommelse bör innehålla incitament för u-länder att bedriva ett långsiktigt och hållbart skogsbruk och minska pågående avskogning, och därigenom minska sina utsläpp av växthusgaser.

Även det svenska skogsbruket bidrar till minskad klimatpåverkan genom ett högt upptag av koldioxid i växande skog. En analys av skogens och skogsmarkens framtida upptag och utsläpp bör genomföras.

**Utredningens förslag:** Skogen och skogsbruket har en avgörande roll när det gäller att minska det svenska beroendet av olja och därigenom även utsläppen av växthusgaser. Trots att omfattande forskning finns många kunskapsluckor. Skogsstyrelsen ska ta fram underlag för kvalificerad skötselrådgivning som gagnar skogens roll som producent av bioenergi, minskar utsläppen av växthusgaser från skog och skogsmark och/eller tillvaratar dess funktion som kolsänka.

**Remissinstanserna:** Förslaget tillstyrks av huvuddelen av de remissinstanser som har yttrat sig om förslaget. Några remissinstanser, däribland *Skogsstyrelsen* och *Naturvårdsverket*, betonar att produktionen av bioenergi inte får ske på bekostnad av andra miljöhänsyn. Några remissinstanser, däribland *Skogsstyrelsen*, *KSLA*, *LRF Skogsägarna* samt *Sveriges Häradsallmäningsförbund* menar att uppdraget att ta fram kunskapsunderlag om produktion av biobränsle snarare bör ändras till att omfatta generellt ökad virkesproduktion.

### Skälen för regeringens bedömning

I Klimatkonventionen betonas att den upplagring som sker i växande skog har en roll för att dämpa förväntade klimatförändringar och parterna till konventionen har kommit överens om att på bästa vis utnyttja skogsresursens positiva effekter i klimatarbetet.

Skogen tar genom sin tillväxt upp koldioxid som sedan lagras i trädens biomassa och i skogsmarken. Biomassa kan efter avverkning lagras ytterligare i form av träprodukter, medan biprodukter i olika former kan utnyttjas som bioenergi. Skogen och skogsmarken ger också upphov till utsläpp av växthusgaser vilket till viss del verkar i motsatt riktning. I kapitel 6 betonar vi att skogens roll för klimatet är betydelsefullt och att skötsel för högre tillväxt bör gynnas. Vi gör även bedömningen att flera olika åtgärder bör genomföras inom skogsbruket för att åstadkomma en ökad produktion. En viktig del är åtgärder för ökad kunskap, inte minst bland skogsägare och entreprenörer. Till skillnad från utredningen betonar vi en generellt ökad tillväxt snarare än fokusering på en enskild råvarukategori, eftersom den enligt oss enskilt viktigaste faktorn är ett högt upptag av koldioxid i växande skog. Regeringen anser också i likhet med vad EU:s miljöministrar tidigare framfört i ministerrådsslutsatser att skogens roll för klimatet liksom tidigare i Kyotoprotokollet bör

inkluderas som en del i ett kommande internationellt klimatavtal. Det är också viktigt att analysera förutsättningarna för styrmedel och regleringar som kan komma ifråga för att skogsbruket ytterligare ska kunna bidra till en kostnadseffektiv måluppfyllelse av den svenska klimatpolitiken.

### *Minskad avskogning i u-länder*

Kyotoprotokollet inkluderar dock inga möjligheter till incitament för u-länder att begränsa avskogning av landets skogar och på så sätt minska sina utsläpp. Vi anser att detta är en brist i gällande protokoll och att skogens roll i ett framtida klimatavtal bör utvecklas till att inkludera mekanismer för att minska avskogningen i u-länder. En minskad avskogning genom ett hållbart utnyttjande av naturresurser kan också ha stora miljömässiga fördelar samt förbättra levnadsvillkoren för lokalbefolkningen..

Formerna för en sådan mekanism kan se ut på olika sätt, inte minst kan de inventerings- och rapporteringssystem som måste utvecklas på nationell nivå för att mäta utsläppsreduktionerna genom minskad avskogning komma att styra hur detaljerad regelverket kan tillåtas vara. Noggrannheten i inventering och rapporteringsverktygen är också central för hur utsläppsminskningar genom minskad avskogning bör hanteras i relation till andra utsläppsminskningar. Regeringen avser att inom ramen för diskussioner inom EU och vid internationella klimatförhandlingar samt inom andra internationella processer betona behovet av väl fungerande nationella inventerings- och rapporteringsverktyg i u-länder, för att på så sätt kunna komma överens om verkningsfulla incitament för minskad avskogning i u-länder. Även kapacitetsuppbyggnad vad gäller skoglig myndighetsstruktur och hållbart skogsbruk är angeläget för att hjälpa människor i utvecklingsländer att förbättra sina levnadsvillkor och samtidigt värna om miljön och klimatet.

### *Reviderad bokföring av i-länders upptag och utsläpp av växthusgaser*

De åtaganden som de flesta i-länder, inklusive Sverige, tagit på sig inom ramen för Kyotoprotokollet under dess första åtagandeperiod 2008–2012 inkluderar upptag och utsläpp av växthusgaser från skog och skogsmark. Regelverket är komplicerat och ofullständigt, mycket beroende på den osäkerhet som förelåg kring skogens roll för klimatet under den tidsperiod när regelverket förhandlades. Detta innebär att de incitament att utnyttja skogens roll för klimatet är oklara och riskerar att verka i fel riktning. Därför bör regelverket i ett kommande klimatavtal vad gäller rapportering av i-länders skogars upptag och utsläpp av växthusgaser utvecklas och förbättras. Vi anser därför att Sverige bör vara drivande för att dessa frågeställningar kommer upp i så god tid i de internationella förhandlingarna att man kan utarbeta väl ett fungerande regelverk.



Av central betydelse för detta arbete är god kunskap om utvecklingen av skogens upptag och utsläpp av växthusgaser idag och i framtiden, inte minst i Sverige. Regeringen avser att ge i uppdrag till SLU att i samarbete med Skogsstyrelsens analysfunktion redovisa utvecklingen av den svenska skogens och skogsmarkens upptag och utsläpp av växthusgaser samt utveckla prognoser framåt i tiden. Redovisningen och prognosen ska bygga på de olika bokföringsmetoder som används för rapportering till Kyotoprotokollet respektive den senaste beslutade vägledningen från IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). Prognoserna bör baseras på olika framtida avverkningsscenarier, samt inkludera lagring av kol i förädlade träprodukter. Här kan lämpligen de olika ansatser som utvecklats av IPCC utnyttjas. Detta arbete bör utföras så att resultaten kan användas inom ramen för pågående klimatförhandlingar. Eftersom samma typer av frågeställningar även återfinns i våra grannländer är fördjupat samarbete med övriga nordiska länder av stort värde. Uppdraget kommer att finansieras inom ramen för den så kallade klimatmiljarden, i enlighet med budgetpropositionen 2008.

## 12 Ekonomiska konsekvenser

Syftet med propositionen är att tydliggöra vilken inriktning som bör gälla för att skogsbruket ska anpassas till dagens behov i samhället, samt att vara ett led i regeringens arbete med regelförenkling.

Klimatförändringarna och anpassningar till deras effekter har varit en viktig utgångspunkt i utformningen av de förslag som läggs.

Samhällets kostnader för den föreslagna ändringen av ägoslagsdefinitioner torde vara mycket begränsade. Enligt den rapport som Skogsstyrelsen gjort kommer de totala kostnaderna att understiga 2 miljoner kronor. De direkta kostnader som är förknippade med ändringen av skogsmarksdefinitionen torde framför allt vara knutna till Skogsstyrelsens verksamhet och ska finansieras genom omprioriteringar inom ramen för befintliga medel. För skogsbruket kommer kostnaderna huvudsakligen att bestå av förändringar i skogsbruksplanläggningen. Om skogsbruksföretag frivilligt väljer att komplettera nuvarande markinformation med information baserad på de nya markslagen improduktiv skogsmark och träd- och buskmark kommer deras kostnader dock att vara betydligt större.

Att kravet på en skogs- och miljöredovisning (Smör) slopas innebär en förenkling och en ekonomisk besparing för skogsbruket. Hur stor besparingen blir är osäkert då uppföljningen varit bristfällig och det saknas uppgifter om hur många skogsägare som följt kravet att upprätta en Smör.

Den begränsning av uppdragsverksamheten som regeringen beskriver i sin bedömning överensstämmer i huvudsak med de åtgärder som Skogsstyrelsen redan har beslutat om. Därav följer att effekterna av de

bedömningar som görs i denna proposition inte torde få nämnvärda ytterligare konsekvenser för myndighetens verksamhet.

I budgetpropositionen för 2008 anslås 10 miljoner kronor för år 2008 och 30 miljoner kronor för år 2009 till insatser för skogens roll i klimatet, inklusive förbättrade förutsättningar för en ökad produktion och ett hållbart uttag av biomassa. En del av dessa medel kommer att användas för att finansiera åtgärder i skogspropositionen. Det handlar om ökad produktionsrådgivning, intensivskogsbruk, ökad tillgänglighet av förädlat plantmaterial, metodrådgivning för ökat uttag av GROT och stubbar samt fördjupade analyser av upptag och utsläpp av växthusgaser från skog och skogsmark. Medlen kommer att fördelas i form av riktade anslag till SLU (se avsnitt 6.11, 11.2.2) och Skogsstyrelsen (se avsnitt 6.2, 6.8) samt förstärkt finansiering till Skogforsk via Formas (se avsnitt 6.3, 6.8).

De förslag och bedömningar som görs i denna proposition syftar till stor del till att ytterligare förbättra förutsättningarna för ett aktivt och lönsamt skogsbrukande i hela landet. Propositionens innehåll torde därför kunna gagna små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga.

I denna proposition betonas vikten av att information och rådgivning till skogsbruket ska rikta sig lika mycket till båda könen. Förhoppningen är att fler kvinnor ska engagera sig i skogsbruket och bidra till en mer jämställd skogssektor. Möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen påverkas inte av denna proposition.

## 13 Författningskommentarer

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

#### 1 §

I paragrafen anges de övergripande målen för skogspolitiken. Ändringen i *första stycket* syftar till att förtydliga paragrafen och innebär att det framhålls att skogen ska ses som en förnybar resurs. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.1.

Ändringen i *andra stycket* är av redaktionell karaktär.

#### 2 §

I paragrafen definieras begreppen skogsmark, produktiv skogsmark och skogligt impediment.

I paragrafens *första stycke 1* definieras begreppet skogsmark. Definitionen utgår från att marken bär eller har förutsättningar att bära träd med en viss höjd och kronslutenhet, och överensstämmer på så sätt bättre med den av FAO antagna definitionen av begreppet skog. Begreppet inkluderar även mark som tillfälligtvis inte är trädbevuxen, t.ex. på grund av naturkatastrofer, men som kan förväntas vara återbeskogad inom kort. Den nya definitionen innebär att även skogsmark som är skyddad enligt miljöbalken och som inte uppfyller produktionskraven kommer att definieras som skogsmark.

Skogsmark delas in i produktiv och improduktiv skogsmark.

Produktiv skogsmark införs som ett nytt begrepp i *första stycket 2*, och definieras utifrån den aktuella markens förmåga att producera virke.

Begreppet vedertagna bedömningsgrunder har samma innebörd som det har i nuvarande 2 § tredje stycket. Avgörande är vad marken kan producera, dvs. den produktion som är möjlig med lämpligt trädslag och lämplig skötsel, jfr. prop. 1978/79:110, s. 61.

I *första stycket* 3 definieras begreppet skogligt impediment. I begreppet inryms dels improduktiv skogsmark, dels träd- och buskmark. Begreppet utvidgas och förtydligas således jämfört med nuvarande lydelse.

I *andra stycket* definieras improduktiv skogsmark som mark som inte har de möjligheter att producera virke som gäller för produktiv skogsmark.

I *tredje stycket* definieras begreppet träd- och buskmark. Av definitionen framgår att det ska vara fråga om mark som inte anses som skogsmark men som ändå täcks av träd med viss angiven minsta höjd, kronslutenhet eller täckningsgrad, eller skulle kunna uppnå dessa minsta värden utan att det aktivt vidtas produktionshöjande åtgärder. Begreppet inkluderar även mark som tillfälligtvis inte är trädbevuxen, t.ex. på grund av naturkatastrofer, men som kan förväntas vara trädbevuxen inom kort.

Ändringarna har behandlats utförligare i avsnitt 5.2.

## 2 a §

Av paragrafen, som är *ny*, följer att mark som uppfyller kriterierna för skogsmark eller träd- och buskmark men som i väsentlig utsträckning används för andra ändamål än intressen som kan hänföras till träden och vegetationen inte ska anses som skogsmark eller träd- och buskmark. Med detta avses t.ex. mark som används för jordbruksändamål eller hör till byggnader och anläggningar.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.2.

## 3 §

Ändringarna i *första stycket* är konsekvensändringar och innebär att paragrafens lydelse anpassas till de nya definitionerna i 2 §.

*Andra stycket* är *nytt* och är en konsekvens av att skogsmarksbegreppet utvidgats till att omfatta mark som tagits i anspråk för andra ändamål än virkesproduktion. Det kan exempelvis röra sig om mark som omfattas av miljöbalkens bestämmelser om naturreservat och biotopskyddsområden eller omfattas av avtal mellan myndigheter och enskilda fysiska eller juridiska personer gällande skötsel av skog. Ändringen innebär att lagens bestämmelser om skyldighet att anlägga skog, föryngringsåtgärder och avverkning av skog inte ska tillämpas i fråga om sådan mark.

Paragrafen har behandlats utförligare i avsnitt 5.2.

## 5 §

Ändringarna i *första stycket* är en konsekvensändring och innebär att lydelsena anpassas till de nya definitionerna i 2 §. I *första* och *andra styckena* har vidare ändringar av redaktionell karaktär gjorts.

*Tredje stycket* är *nytt*. Bestämmelsen innebär att endast sådan outnyttjad mark som i väsentlig utsträckning används för virkesproduktion ska omfattas av skyldigheten att anlägga ny skog. Ändringen är en konsekvens av att skogsmarksbegreppet ändras så att det, till skillnad från i dag, även omfattar sådan outnyttjad mark som på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion.

**8 §**

Ändringarna i *första* och *andra* styckena är konsekvensändringar och innebär att lydelseerna anpassas till den nya ägoslagsindelningen i 2 §. I *andra* och *fjärde* styckena har ändringar av redaktionell karaktär gjorts.

**10 §**

Ändringen i *första stycket* är en konsekvensändring och innebär att lydelsen anpassas till den nya ägoslagsindelningen i 2 §. I *första* och *andra styckena* har ändringar av redaktionell karaktär gjorts.

**11 §**

Ändringarna i *första* och *andra styckena* är konsekvensändringar och innebär att lydelsen anpassas till den nya ägoslagsindelningen i 2 § samt att bemyndigandet i *andra stycket* ändras så att det framgår att högsta tillåtna areal för föryngringsavverkning inte ska grundas på skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion. Det kan exempelvis röra sig om mark som omfattas av miljöbalkens bestämmelser om naturreservat och biotopskyddsområden eller omfattas av avtal mellan myndigheter och enskilda fysiska eller juridiska personer gällande skötsel av skog.

**12 §**

Ändringen är, till den del den inte enbart är av redaktionell karaktär, en konsekvensändring och innebär att paragrafens lydelse anpassas till den nya ägoslagsindelningen i 2 §.

**14 §**

Ändringen är, till den del den inte enbart är av redaktionell karaktär, en konsekvensändring och innebär att paragrafens lydelse anpassas till den nya ägoslagsindelningen i 2 §.

## Remissinstanser som yttrat sig över skogsutredningens delbetänkande (SOU 2005:39) Skog till nytta för alla?

Kommerskollegium, Statens räddningsverk, Statens fastighetsverk, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skånes län, Länsstyrelsen i Blekinges län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmars län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Uppsala universitet, Mitthögskolan, Statens jordbruksverk, Sametinget, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), Arbetsmiljöverket, Konkurrensverket, Skogsstyrelsen, Skogsvårdsstyrelsen i Mälardalen, Skogsvårdsstyrelsen i Södra Götaland, Skogsvårdsstyrelsen i Östra Götaland, Skogsvårdsstyrelsen Jönköping-Kronoberg, Skogsvårdsstyrelsen i Västra Götaland, Skogsvårdsstyrelsen i Värmland-Örebro, Skogsvårdsstyrelsen i Dalarna-Gävleborg, Skogsvårdsstyrelsen i Mellannorrland, Skogsvårdsstyrelsen i Västerbotten, Skogsvårdsstyrelsen i Norrbotten, Glesbygdverket, Turistdelegationen, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Regionförbundet i Uppsala län, Regionförbundet i Kalmar län, Region Blekinge, Regionförbundet Jönköpings län, Jönköpings kommun, Karlstad kommun, Jokkmokks kommun, Strömsunds kommun, Hushållningssällskapets förbund, Svenska naturskyddsföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) Skogsägarna, Folkrorelserådet Hela Sverige ska leva, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Skogsindustrierna.

Härutöver har följande inkommit med yttrande:

Enetjärn Natur AB/Enetjärn Anders, Niemi Harry och Svenska Turistföreningen (STF).

# Sammanfattning av Skogsutredningens delbetänkande (SOU 2005:39) Skog till nytta för alla?

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 2

I denna sammanfattning redovisas utredarens förslag, iakttagelser och ställningstaganden i korthet. I den sammanfattning som inleder varje kapitel ges dessutom orienterande översikter över det underlag som legat till grund för utredarens förslag, iakttagelser och ställningstaganden. I respektive kapitel följer därefter utredarens förslag, iakttagelser och ställningstaganden samt utredningens underlag i sin helhet. Utöver de delar som sammanfattas här innehåller betänkandet bland annat författningsförslag, konsekvensbeskrivningar, en översikt över svensk skog och skogsnäring samt över Skogsvårdsorganisationen (SVO).

## Utredningens uppdrag

I juli 2004 utsåg infrastrukturminister Ulrica Messing landshövdingen i Jämtlands län, Maggi Mikaelsson, till särskild utredare. Utredarens uppdrag sammanfattas i direktiven till Skogsutredningen 2004 på följande sätt:

”En utredare tillkallas med uppdrag att utvärdera och se över skogspolitiken. Utvärderingen skall ta som utgångspunkt att grunderna för den gällande skogspolitiken ligger fast. Det innebär att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. Ett hållbart skogsbruk skall bedrivas, och skogen och skogsnäringen kommer även i fortsättningen vara av ekonomisk, social, kulturell och ekologisk betydelse för Sverige. Regeringen bedömer att det är väsentligt att utvärdera hur väl målen för skogspolitiken har uppfyllts under de dryga tio år som den tillämpats. Det är först nu som det är möjligt att mera genomgripande utvärdera effekterna av 1993 års skogspolitik.”

## *Tilläggsdirektiv om SVO*

I tilläggsdirektiv, som kom i oktober 2004 sägs att Skogsutredningen 2004 ska lämna ett delbetänkande som avser utvärdering och översyn av Skogsvårdsorganisationen senast den 30 april 2005. Av tilläggsdirektiven framgår det också att eventuella förslag om den strategiska inriktningen av nästa miljö- och landsbygdsprogram ska samordnas med Landsbygdskommittén.

Tilläggsdirektivens krav på att Skogsvårdsorganisationen (SVO) ska utvärderas med förtur gör att utredningen tvingas ta ställning till hur SVO ska formas för framtiden innan den sammantagna bilden av måluppfyllelse och kommande utmaningar på det skogspolitiska området har kunnat tecknas. Utredningen måste därför förbehålla sig rätten att även i huvudbetänkandet göra uttalanden om SVO i den händelse det fortsatta utredningsarbetet så föranleder.

## Den skogliga målstrukturen

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

En utvärdering av SVO, som är huvuduppgiften i detta delbetänkande, är svår att genomföra eftersom den skogliga målstrukturen är komplex och svåröverskådlig. Det är dessutom oklart hur det s.k. sektorsansvaret avgränsas, något som jag kommer att beröra närmare i utredningens huvudbetänkande.

Den uppsättning skogliga sektorsmål som gällde under perioden 1998–2003 har inte varit föremål för någon regelrätt utvärdering, något som begränsar mina möjligheter att göra väl grundade uttalanden om måloppfyllelsen på det skogspolitiska området och hur SVO har påverkat denna. Det är positivt att sektorsmålen för 2005–2010 är formulerade så att de ska vara lättare att följa upp även om det fortfarande är för tidigt att utvärdera dem. Enligt min uppfattning skulle det vara värdefullt om de skogliga sektorsmålen bröts ned i delmål som löper över en kortare tidsperiod. Jag är vidare av den uppfattningen att de regionala sektorsmålen skulle få större genomslag om de regionala sektorsrådets sammansättning och arbetssätt var likartade över landet.

## SVO:s interna styrning

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

Jag vill understryka vikten av att uppföljningsarbetet förstärks inom SVO. Jag anser också att det vore värdefullt för den interna styrningen och kontrollen om ledamöterna av Skogsstyrelsens ledningsgrupp var mer synliga ute på de regionala myndigheterna för att motverka den känsla av avstånd mellan Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna som har uttryckts av flera anställda.

Jag är positiv till de nätverk som finns inom SVO men vill understryka vikten av att deras roll kontinuerligt diskuteras i myndigheten. Vidare förutsätter jag att Skogsstyrelsen beaktar de synpunkter som framkommit i Ekonomistyrningsverkets (ESV) genomgång av SVO:s interna styrning.

## Rådgivning, utbildning och information inom SVO

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

Jag anser att verksamheten med rådgivning, utbildning och information är ett av de viktigaste verktygen för att motivera skogsägarna att uppfylla de skogspolitiska målen. SVO:s roll i rådgivningsarbetet behöver förtydligas. Mitt intryck är att den absoluta merparten av skogsägare har en vilja att leva upp till de skogspolitiska målen men skogsägarkåren bär också ett stort ansvar för att 23 procent av föryngringarna under 2004 inte nådde upp till de krav som lagen ställer.

Inriktningen mot ett konsultativt arbetssätt, försök att mäta rådgivningens effekter och en ökad samordning av verksamheten, bland annat genom införandet av en kommunikationsstrategi för SVO, ser jag

som positiva exempel på utveckling av verksamheten med rådgivning, utbildning och information.

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 2

Jag anser dessutom att det är viktigt att förstärka allmänhetens medvetande om hur betydelsefull skogsnäringen är för Sverige och att Skogsstyrelsen som sektorsmyndighet är väl lämpade att ta initiativ till en sådan satsning.

Ytterligare ställningstaganden om SVO:s rådgivning, utbildning och information kommer att göras i utredningens huvudbetänkande.

## **SVO:s uppdragsverksamhet**

### *Mina förslag*

Möjligheten för SVO att på uppdrag utföra s.k. rotpoststämpling upphör, kvarvarande uppdragsverksamhet skiljs personalmässigt från myndighetsutövningen och ett råd där SVO:s uppdragsverksamhet kan diskuteras skapas vid Skogsstyrelsen.

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

Den kritik som riktas mot SVO:s uppdragsverksamhet är, enligt min uppfattning, ofta av principiell karaktär. Rotpoststämpling och värderingsverksamhet uppfattar jag vara de delar som möter skarpast kritik. De principiellt grundade invändningarna är tydligast från skogsbolagens och de större skogsägarföreningarnas representanter.

Min allmänna inställning till SVO:s uppdragsverksamhet är att den i många stycken är ett bra verktyg för att föra ut den gällande skogspolitiken. Jag vill dock understryka vikten av större enhetlighet i utbudet och menar dessutom att det är nödvändigt att ange en gräns för hur stor uppdragsverksamhetens andel av verksamheten får vara. Jag anser att en gradvis avveckling av rotpoststämplingen är lämplig att genomföra i efterdyningarna av stormen Gudrun medan inskränkningar i SVO:s värderingsverksamhet bör skjutas på framtiden. Skogsbruksplanläggning, uppdrag åt arbetsmarknadsmyndigheterna, inventeringsuppdrag och skötsel av formellt skyddade områden anser jag även fortsättningsvis bör kunna vara en del av myndighetens uppdragsverksamhet medan jag är mer tveksam när det gäller skötseluppdrag åt exempelvis kommuner.

Jag anser att det måste till en uppdelning av den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten och den anslagsfinansierade myndighetsverksamheten på personalnivå inom den nya myndigheten. Avslutningsvis anser jag att det bör tillskapas ett brett sammansatt forum där SVO:s uppdragsverksamhet kan diskuteras.

## **SVO:s tillsynsverksamhet**

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

Tillsynen enligt skogsvårdslagen har minskat i omfattning under den senaste tioårsperioden. Dagens skogspolitik är dock beroende av att det finns möjligheter för de skogliga myndigheterna att bedriva tillsyns-



verksamhet. Det gäller inte minst med tanke på att de senaste årens uppföljningar visar att skogsägarna inte har tagit sin del av det skogspolitiska ansvaret på exempelvis föryngringssidan.

Jag ser mycket positivt på de metodutvecklingsprojekt som bedrivs inom SVO på tillsynsområdet men är bekymrad över att det tycks råda en viss brist på enhetlighet i SVO:s tillsynsarbete. Sådana brister är enligt min uppfattning särskilt allvarliga när det gäller myndighetsutövning. Jag anser emellertid att de enhetlighetsproblem jag pekar på tas på stort allvar av myndighetens ledning.

När det gäller de tillsynsverktyg som finns i skogsvårdslagen har jag för avsikt att återkomma till det i den del av det fortsatta utredningsarbetet som gäller en översyn av skogsvårdslagen.

## **SVO:s övriga verksamhet**

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

Jag vill betona vikten av att utvärdering, uppföljning och inventering ges en framskjuten roll inom SVO. Jag kommer att ha anledning att återkomma till flera av de områden som berörs i detta kapitel i utredningens huvudbetänkande. Jag vill dock redan nu lyfta fram betydelsen av att Sverige håller sig väl framme på den internationella skogliga arenan och bedömer att den föreslagna enmyndighetslösningen kommer att underlätta för SVO att frigöra resurser för att verka för detta.

## **Ny organisationsform för SVO**

### *Mina förslag*

Skogsstyrelsen och Skogsvårdsstyrelserna slås samman till en myndighet och Skogsstyrelsens styrelse omvandlas till en styrelse med fullt ansvar. Skogsvårdsstyrelsernas styrelser ersätts av regionala råd.

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

Den statliga skogsvårdsorganisationen (SVO) fungerar enligt min uppfattning i många stycken på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det pågår dessutom ett förändringsarbete inom organisationen som syftar till att komma till rätta med flera av de problem som trots allt förekommer.

Enligt min uppfattning skulle många av de förändringsprocesser som har initierats inom SVO vara betjänta av att koncernmyndigheten omvandlas till en enmyndighet. Det gäller bland annat på lagtillsynsområdet.

Vidare anser jag att det inom en enmyndighet blir lättare att samordna exempelvis ekonomiadministration och IT-verksamhet samt att utnyttja personalresurserna optimalt. Jag vill understryka att en samordning av olika funktioner bör lokaliseras till regionala centra och att samordningsvinster som uppkommer vid en omorganisation till en enmyndighet bör komma den nya myndigheten till del fullt ut.

Eftersom enmyndighetsmodellen koncentrerar mycket av beslutsmakten till generaldirektören och den nya myndighetens ledningsgrupp

föreslår jag att Skogsstyrelsens styrelse ombildas till en styrelse med fullt ansvar. Jag föreslår dessutom att det inom varje skogsvårdsregion bildas ett särskilt råd med bred sammansättning.

Ett utökat och mer formaliserat samarbete mellan SVO och länsstyrelserna kommer, enligt min uppfattning, att ge goda förutsättningar för en samordning längre fram.

Samtidigt vill jag erinra om att Ansvarskommitten har i uppdrag att se på hur staten bör vara organiserad på regional nivå. Jag anser att kommittén bör göra en samlad bedömning av konsekvenserna med att samla den regionala statliga administrationen i en och samma myndighet.

## **Landsbygdsutveckling och skogen**

### *Mina förslag*

De skogliga åtgärderna ges en mer framskjuten position i det kommande svenska LBU-programmet än i nu gällande program samt ges miljöinriktning.

Normala produktionsåtgärder inom skogsbruket ska inte beviljas stöd i det kommande svenska LBU-programmet. Däremot bör kompetensutvecklingsinsatser med skoglig anknytning ingå liksom möjligheter att ge stöd till återbeskogning i områden som drabbas av naturkatastrofer. Vissa avtalsbaserade lösningar för skötselåtgärder bör beviljas stöd. De skogliga åtgärder som omfattas av nästa LBU-program bör ges miljöinriktning.

### *Mina iakttagelser och ställningstaganden*

De areella näringarna kommer även under det närmaste halvseklet att utgöra grunden för utvecklingen på den svenska landsbygden. Skogsbruk och vidareförädling av skogsråvara blir därmed centralt för de insatser som görs på området. Samtidigt kommer det bli allt viktigare att även ta tillvara på andra värden som den svenska skogen bjuder.

Min grundläggande inställning är att de skogliga åtgärderna bör ges en mer framskjuten plats än i nu gällande program och med en inriktning som liknar den i dagens program. Jag anser att tyngdpunkten bör läggas på miljöinriktade åtgärder, att normala produktionsåtgärder inte ska omfattas av LBU-medel samt att satsningar på kompetensutvecklingsåtgärder bör vara aktuella även under kommande programperiod. Jag anser dessutom att det måste finnas möjligheter för andra aktörer än SVO att finansiera sådan kompetensutveckling med LBU-medel.

Den möjlighet att ge stöd till skogliga åtgärder för att komma till rätta med följderna av en naturkatastrof som ges i förordningsförslaget bör tas till vara, bland annat i samband med återplantering efter den storm som drabbade södra Sverige i januari 2005.

Vidare vill jag, i likhet med Skogsstyrelsen, lyfta fram behovet av avtalsbaserade och LBU-finansierade lösningar för skötselåtgärder utöver pågående markanvändning i produktionsskogar

Jag anser också att det svenska LBU-programmet bör omfatta möjligheter för små företag som ägnar sig åt vidareförädling skogsprodukter

eller med inriktning på kommersiellt tillvaratagande av skogens sociala värden att erhålla stöd. Prop. 2007/08:108  
Bilaga 2

Avslutningsvis vill jag erinra om att dessa ställningstaganden grundar sig på ett ännu inte beslutat förslag till EU-förordning och där finansieringsfrågorna på EU-nivå inte heller är utklarade.

# Sammanfattning av Skogsutredningens slutbetänkande (SOU 2006:81) Mervärdesskog

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 3

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

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

## Skogspolitikens mål

### Mitt förslag:

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

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

Jag föreslår att ordet förnybar infogas i skogsvårdslagens portalparagraf i syfte att förtydliga skogsresursens förnybarhet och därigenom även produktionsmålets miljödimension, inte minst i klimatsammanhang. Genom att lägga till begreppet bidrar till medborgarnas välfärd vill jag dessutom ge hållbarhetskonceptets sociala dimension större erkänsla inom ramen för skogspolitikens övergripande miljömål.

### Utredningens underlag

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

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

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

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Virkesförsörjning**

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Den tilltagande konkurrensen om råvaran som följer i spåren av bioenergiindustrins utveckling kan innebära stigande råvarupriser som kan påverka skogsindustrins konkurrenskraft. Enligt min uppfattning är det mycket viktigt med en väl avvägd virkesbalans där skogsbruk lönar sig utan att virkespriserna är så höga att industrins förmåga att konkurrera på en global marknad hämmas. Min grundläggande inställning är att den nuvarande skogspolitiken lämnar stort utrymme för åtgärder i syfte att öka virkesproduktionen. Ansvar för att sådana åtgärder vidtas vilar i första hand på näringslivet. En strukturomvandling som kan bli följden av en ökad efterfrågan på skogsråvara kan inte påverkas nämnvärt av att skogsproduktionen ökas. En ökad användning av skogsråvaran och utveckling av nya produkter kan däremot leda till att nya branscher växer fram.

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

## Skog, klimat och energi

### Mina förslag:

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

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

## Utredningens underlag

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

## Ökad virkesproduktion

### Mina förslag:

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

## Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

I ett brett sammansatt fora som det nationella skogliga sektorsrådet kan och bör diskussioner föras om hur mål avseende virkesproduktion ska utformas för att ytterligare tydliggöra hur virkesproduktionen ska kunna ökas. Statens roll är att skapa förutsättningar för ett mångsidigt och rationellt nyttjande av den skogliga resursen.

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

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

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

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Former för skogens brukande**

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Min genomgång av gällande regelverk ger vid handen att de flesta skogsbruksmetoder som kan tänkas vara aktuella ryms inom ramarna för den nuvarande lagstiftningen. Min slutsats är att det inte är lagstiftningen som är den begränsande faktorn när det gäller att uppfylla regeringens önskemål om att möjligheterna till stor variation i formerna för brukandet ska vara norm. Skogsvårdslagstiftningens regler om tillåtna avverkningsformer kan dock vara svåra att förstå, något som kan bidra till att metoder för ett kontinuerligt skogsbruk endast tillämpas i liten omfattning. Enligt min mening är rådgivarens möte med skogsägaren en nyckelfaktor i sammanhanget. Att se till varje skogsägars förutsättningar och mål för sitt skogsbruk måste utgöra grunden för att få till stånd en ökad variation i brukandet.

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

### **Utredningens underlag**

I kapitel 9 diskuteras definitioner av begreppen trakthyggesbruk och alternativa skogsbruksmetoder. Vidare redovisas regeringens och Skogsstyrelsen syn på variationer i formerna för brukandet liksom vilka



## Röjning

### Mitt förslag:

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

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

### Utredningens underlag

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

## Skog och klövvilt

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Samhället kan inte acceptera att en önskan om en tät viltstam leder till att betydande virkesvärden förstörs. En bättre balans mellan dessa intressen måste åstadkommas. Jag anser att denna balans endast kan uppnås genom att vinterstammarna av älg reduceras. Det är markägaren som har rätten att jaga och därmed också huvudansvar för att älgstammen hålls på en rimlig nivå. Det är enligt min mening fullt möjligt att bedriva ett långsiktigt hållbart skogsbruk och samtidigt ha goda jaktbara stammar av älg.

För att öka trycket på markägarna att ta sitt ansvar när det gäller att göra rimliga avvägningar mellan älg tillgång och skogsskador anser jag att Skogsstyrelsen i större utsträckning bör använda lagtillsynsinstrumentet. Myndigheten bör exempelvis med hänvisning till 5 § skogsvårds-

lagen och 2–3 §§ skogsvårdsförordningen kunna ställa krav på att svårt älgskadad skog avvecklas och ersätts med ny.

Prop. 2007/08:108

Bilaga 3

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Utarmning av biologisk mångfald**

#### **Mitt förslag:**

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

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Skogens vatten**

#### **Mina förslag:**

- Skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) revideras så att även vatten- och markvårdens intressen beaktas.

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

## Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

## Utredningens underlag

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

## Former för skydd av skog

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Frivilliga avsättningar**

#### **Mitt förslag:**

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

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

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

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

## Utredningens underlag

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

## Kulturmiljövärden i skogen

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

## Utredningens underlag

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

## Skötsel av natur- och kulturmiljövärden

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

Skogsstyrelsens bedömning är att skötselåtgärderna i de formellt skyddade områdena måste öka 5–10 gånger jämfört med i dag för att klara en fullgod skötsel av hittills avsatta områden samt för att möta det framtida behovet. För frivilliga avsättningar skattar Skogsstyrelsen behovet till minst det dubbla jämfört med idag.

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

## Utredningens underlag

Prop. 2007/08:108

Bilaga 3

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

## Utveckla generell miljöhänsyn

### Mitt förslag:

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

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

### Utredningens underlag

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

### **Mina förslag:**

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

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

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

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Miljö- och konsumentkrav**

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Min bedömning är att certifieringssystemen har haft en positiv inverkan på det svenska skogsbrukets miljöanpassning och anser att certifiering även fortsättningsvis ska vara en marknadsdriven process. Samhällets mål för att uppnå ett hållbart samhälle, ska utveckla egna mätmetoder för uppföljning och inte använda sig av marknadsdrivna instrument.

Däremot anser jag att staten kan ha en uppgift när det gäller att skapa förutsättningar för att ge dessa marknadsdrivna instrument spelrum, t.ex. genom att fortsatt driva linjen att konsumenters miljökrav inte ska ses som konkurrensbegränsande.

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 3

### **Utredningens underlag**

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

### Den nya Skogsstyrelsen

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

### **Utredningens underlag**

I kapitel 21 beskrivs den nya Skogsstyrelsens organisation och arbetsätt.

### Skogsvårdslagen och måluppfyllelsen

#### **Mitt förslag:**

- Skogspolitikens s.k. rådgivningsnivå tydliggörs.

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

### **Utredningens underlag**

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



### Mitt förslag:

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

### Mina iakttagelser och ställningstaganden

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

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

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

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

### Utredningens underlag

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

### De skogsrelaterade ägoslagen

#### Mina förslag:2

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



Föreslagna definitioner av begrepp i 2 § skogsvårdslagen:

### *Skog*

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

### *Skogsmark*

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

### *Produktiv skogsmark*

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

### *Lågproduktiv skogsmark*

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

## **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

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

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

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

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

## **Utredningens underlag**

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

## **SMÖR och planplikt**

### **Mitt förslag:**

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

## **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Samhällets och näringens ansvar**

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Det särskilda sektorsansvaret för miljömålsarbetet (tidigare det särskilda sektorsansvaret) innebär att Skogsstyrelsen har ansvar för ekologisk hållbarhet inom sitt verksamhetsområde. Detta är enligt min uppfattning en princip som är bra. Jag vill dock lyfta fram den viktiga kopplingen mellan möjligheterna att ta ansvar och de medel som står till buds. På skogspolitikens område förekommer denna uppdelning mellan medel och ansvar exempelvis när det gäller naturvården. Trots att Skogsstyrelsen har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet förfogar man inte över ett i naturvårdssammanhang så viktigt formellt skyddsinstrument som naturreservat. Jag anser att regeringen bör utvärdera Naturvårdsverkets uppgift att samordna arbetet med det särskilda sektorsansvaret. Ett motiv till detta skulle vara att Naturvårdsverket har vissa egenintressen i den nuvarande fördelningen av styrmedel.

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Behov av mätinstrument för måluppfyllelsen**

#### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

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

### **Utredningens underlag**

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

### **Mina förslag:**

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

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

Jag anser att den svenska skogspolitiken grundläggande förtjänster som exempelvis avreglering, miljöhänsyn på hela arealen och avsaknad av subventioner måste förmedlas inom EU:s olika institutioner och i andra internationella sammanhang. För att stärka Sveriges position föreslår jag att det utarbetas en brett förankrad och långsiktigt inriktad strategi för det svenska agerandet i internationella sammanhang med skogliga kopplingar. Utöver den föreslagna strategin föreslår jag att det tillskapas ett permanent forum vid Näringsdepartementet för diskussioner om internationella frågor med skogspolitiska kopplingar. Sammansättningen av det forum jag föreslår bör avspegla den stora mängd intressen som finns knutna till skogen och dess brukande.

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

### **Utredningens underlag**

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

## **Regional utvecklingspolitik och landsbygdsutveckling**

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

Ett lönsamt skogsbruk inriktat på virkesproduktion lägger, enligt min uppfattning, även grunden för ett ökat mångbruk i den svenska skogen. Det uppdrag som Sveaskog har fått att ställa mark till förfogande för

privata entreprenörer och därigenom nyttja statens mark bättre för att skapa arbetstillfällen i glesbygd ser jag i det sammanhanget som mycket positivt. Detta kommer, enligt min bedömning, även att kunna stimulera fram liknande initiativ på privat mark.

### **Utredningens underlag**

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

### **Forskning**

#### **Mitt förslag:**

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

### **Mina iakttagelser och ställningstaganden**

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

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

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

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

### **Utredningens underlag**

I kapitel 34 återfinns en kartläggning av den skogliga forskningen i Sverige. Dessutom beskrivs ett möjligt angreppssätt för att utföra en

effektstudie för skoglig forskning. Förändringar i villkoren för den skogliga forskningen sedan den nya skogspolitiken infördes beskrivs. Prop. 2007/08:108 Bilaga 3



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

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

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

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

1 §  
Skogen är en förnybar resurs och en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning och bidrar till medborgarnas välfärd samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

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.

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

2 §  
Med skogsmark avses i denna lag mark som bär skog eller har förutsättningar att bära skog. Marken används inte i väsentlig utsträckning för annat ändamål än att tillgodose till skog knutna intressen. Med skog avses i detta sammanhang träd eller annan vegetation inom ett sammanhängande område där befintliga träd har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder. Träd och annan vegetation inom områden där dessa kriterier är uppfyllda men där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, eller som hör till byggnader och anläggningar eller på annat sätt används för annat ändamål än att tillgodose till träden och vegetationen knutna intressen är undantagna.

Med produktiv skogsmark avses i denna lag skogsmark som enligt

vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.

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

#### 14 a §

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

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

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

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

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

#### 30 §

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

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

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

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

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

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

avsevärt försvåras.

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 4

---

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

## Remissinstanser som yttrat sig över skogsutredningens slutbetänkande (SOU 2006:81) Mervärdesskog

Svea hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Räddningsverket, Kommerskollegium, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Lunds universitet, Växjö universitet, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Statens jordbruksverk, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Naturvårdsverket, SMHI, Boverket, FORMAS, Lantmäteriverket, Statens energimyndighet, Skogsstyrelsen, Glesbygdverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Sveaskog Förvaltnings AB, Skogforsk, Regionförbundet i Uppsala län, Jönköpings kommun, Falu kommun, Mora kommun, Söderhamns kommun, Jokkmokks kommun, Umeå kommun, Strömsunds kommun, ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald (CBM), Folkhälsoinstitutet – Hela Sverige ska leva!, FRISAM, Jägarnas Riksförbund, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Kungliga Skog- och lantbruksakademien (KSLA), LRF Skogsägarna, Naturvetarförbundet, Samernas riksförbund, Skogs- och Träfacket, Skogsindustrierna, Svenska bioenergiföreningen (Svebio), Svenska Jägareförbundet, Svenska naturskyddsföreningen, Svenska Turistföreningen (STF), Sveriges Häradsallmäningsförbund, Sveriges Jordägarförbund, Sveriges ornitologiska förening, Världsnaturfonden (WWF)

Härutöver har följande inkommit med yttrande:

Lindberg Göran, Umeå, Per Kjellin, SIDA, Miljöförbundet Jordens vänner (MJV), Föreningen Naturbruk/Hagner Mats, Gävleborgs Fäbodförening, Mats Williamson, Tärna-Stensele Allmänningsskog Sorsele Övre Allmänningsskog/Pettersson Anders, Svenska Torvproducentföreningen, Fälthbiologerna, Spillkråkan, Förening för kvinnliga skogsägare/Wedendal Ingegärd, Länsstyrelsen i Värmlands län, Stig-Olof Holm, Institutionen för ekologi, miljö, geovetenskap, Nordbruk/Östling Torgny, Härjedalens kommun, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Naturskyddsföreningen i Jämtland/Härjedalen, Svenska Trädbränseföreningen (ST)

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått: Riksrevisionen, Karlstad universitet, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Sveriges kommuner och landsting, Växjö kommun, Hushållningssällskapets förbund, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)

## Remissinstanser som yttrat sig över Skogsstyrelsens redovisning av uppdraget att utreda kravet på skogs- och miljöredovisning (SMÖR) (dnr Jo2007/2852)

Riksrevisionen, Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Försvarmakten, Högkvarteret, Räddningsverket, Kommerskollegium, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Växjö universitet, Karlstad universitet, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Statens jordbruksverk, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Naturvårdsverket, SMHI, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), Lantmäteriverket, Statens energimyndighet, Skogsstyrelsen, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Sveaskog AB, Sveriges kommuner och landsting, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Umeå kommun, Strömsunds kommun, ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald (CBM), Jägarnas Riksförbund, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), LRF Skogsägarna, Samernas riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska Jägareförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Häradsallmäningsförbund, Sveriges Jordägarförbund, Världsnaturfonden (WWF),

## Remissinstanser som yttrat sig över SLU:s rapport Förslag till ny svensk indelning av skogsrelaterade ägoslag (Jo2007/2978)

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 7

Riksrevisionen, Svea Hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Försvarmakten, Högkvarteret, Räddningsverket, Kommerskollegium, Statens fastighetsverk, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Lunds universitet, Växjö universitet, Karlstad universitet, Riksantikvarieämbetet, Naturhistoriska riksmuseet, Statens jordbruksverk, Sametinget, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Naturvårdsverket, SMHI, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), Lantmäteriverket, Statens energimyndighet, Skogsstyrelsen, Glesbygdsverket, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Sveaskog AB, Sveriges kommuner och landsting, Jönköpings kommun, Växjö kommun, Umeå kommun, Strömsunds kommun, ArtDatabanken, Centrum för biologisk mångfald (CBM), Jägarnas Riksförbund, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), LRF Skogsägarna, Samernas riksförbund, Skogsindustrierna, Svenska Jägareförbundet, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Häradsallmäningsförbund, Sveriges Jordägarförbund, Världsnaturfonden (WWF),

## Remissinstanser för rapporten Motverka olycksfall i lantbruket

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 8

Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län,  
Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län,  
Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kronobergs län,  
Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i  
Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Hallands län,  
Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län,  
Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Västmanlands län,  
Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län,  
Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län,  
Institutet för jordbruks- och miljöteknik, Sametinget, Samernas  
riksförbund, Södra lapplands forskningsenhet

## Lagtext

Härigenom föreskrivs i fråga om skogsvårdslagen (1979:429)<sup>8</sup>  
*dels* att 14 a § ska upphöra att gälla,  
*dels* att 1–3, 5, 8, 10–12 och 14 §§ ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 a §, av 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 även till andra allmänna intressen.

Skogen är en *förnybar resurs* och en nationell tillgång som *ska* skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Vid skötseln *ska* hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

## 2 §

*Med skogsmark avses i denna lag*

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

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

*Mark som ligger helt eller i huvudsak outnyttjad skall dock inte anses som skogsmark, om den på grund av särskilda förhållanden inte bör tas i anspråk för virkesproduktion. Mark skall anses lämplig för virkesproduktion, om den enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke om året per hektar.*

*Med skogliga impediment avses i denna lag mark som inte är lämplig för virkesproduktion, utan*

*I denna lag avses med*

1. *skogsmark: mark inom ett sammanhängande område där träd har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än tio procent eller har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder,*

2. *produktiv skogsmark: skogsmark som enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera i genomsnitt minst en kubikmeter virke per hektar och år,*

3. *skogligt impediment: improduktiv skogsmark och träd- och buskmark.*

*Med improduktiv skogsmark avses skogsmark som inte är produktiv skogsmark enligt definitionen i första stycket 2.*

*Med träd- och buskmark avses mark inom ett sammanhängande område som inte är skogsmark enligt definitionen i första stycket 1, och som uppfyller minst ett av följande kriterier.*

<sup>8</sup> Lagen omtryckt 1993:553..

Senaste lydelse av 14 a § 1998:1538.



*produktionshöjande åtgärder, men som bär skog eller har förutsättningar att bära skog.*

*1. Träden har en höjd av mer än fem meter och en kronslutenhet av mer än fem procent.*

*2. Den sammanlagda täckningen av träd och buskar högre än 0,5 meter är minst tio procent.*

*3. Förutsättningarna finns att nå gränsvärdena i 1 eller 2 utan produktionshöjande åtgärder.*

## 2 a §

*Som skogsmark eller träd- och buskmark enligt 2 § anses inte sådana områden där marken i väsentlig utsträckning används för jordbruksändamål, hör till byggnader eller anläggningar eller på annat sätt används för annat ändamål än att tillgodose intressen knutna till träden och vegetationen.*

## 3 §

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

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

*5–6 och 10 §§ ska inte tillämpas på produktiv skogsmark som i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion.*

## 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 skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

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

Ny skog *ska* anläggas på produktiv 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, *eller*

3. om skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande.

Åtgärd enligt första stycket *ska* vidtas i fall som anges i 1 och 2 utan dröjsmål och i fall som anges i 3 inom skäligen tid.

*Vad som sägs i första stycket 2 ska inte gälla mark som på grund*

8 §<sup>9</sup>

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

Om säkerhet ställts för fullgörande av återväxtåtgärder enligt 36 § och den skogsmark på vilken åtgärderna *skall* vidtas överläts genom försäljning, byte eller gåva, är den som ställt säkerhet solidariskt med en senare ägare ansvarig för kostnader som uppkommer om åtgärderna efter beslut av Skogsstyrelsen enligt 35 § fjärde stycket utförs på ägarens bekostnad.

Ansvar enligt andra stycket är begränsat till det belopp för vilket säkerhet ställts. Ansvaret för den som ställt säkerhet upphör om en ny ägare ställer säkerhet för de ifrågavarande återväxtåtgärdernas fullgörande och säkerheten godkänns av Skogsstyrelsen.

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen i andra fall än som anges i tredje stycket besluta att en tidigare ägares ansvar för återväxtåtgärderna *skall* bortfalla.

Den produktiva skogsmarkens ägare är ansvarig för anläggning och vård av ny skog.

Om säkerhet ställts för fullgörande av återväxtåtgärder enligt 36 § och den produktiva skogsmark på vilken åtgärderna *ska* vidtas överläts genom försäljning, byte eller gåva, är den som ställt säkerhet solidariskt med en senare ägare ansvarig för kostnader som uppkommer om åtgärderna efter beslut av Skogsstyrelsen enligt 35 § fjärde stycket utförs på ägarens bekostnad.

Om det finns särskilda skäl får Skogsstyrelsen i andra fall än som anges i tredje stycket besluta att en tidigare ägares ansvar för återväxtåtgärderna *ska* bortfalla.

10 §<sup>10</sup>

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning *skall* bedrivas för att tillgodose kraven i första stycket.

För att möjliggöra försöksverksamhet eller för att bevara och utveckla natur- och kulturmiljövärden får Skogsstyrelsen i särskilda fall medge undantag från första stycket.

Avverkning på produktiv skogsmark *ska* vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får till skydd för den yngre skogen föreskriva att trädbestånd under en viss ålder inte får avverkas samt meddela föreskrifter om hur avverkning *ska* bedrivas för att tillgodose kraven i första stycket.

11 §

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2005:1164.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2005:1164.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i fråga om större skogsinnehav, för att främja en jämn åldersfördelning av skogen föreskriva att högst en viss andel av en brukningsenhets *skogsmarksareal* får avverkas under en viss period.

I fråga om övriga skogsinnehav får föreskrifter enligt första stycket innebära att avverkning inte får ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens *produktiva skogsmarksareal* kommer att bestå av kalmark och yngre skog.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i fråga om större skogsinnehav, för att främja en jämn åldersfördelning av skogen föreskriva att högst en viss andel av en brukningsenhets *areal produktiv skogsmark som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion* får avverkas under en viss period.

I fråga om övriga skogsinnehav får föreskrifter enligt första stycket innebära att avverkning inte får ske i sådan utsträckning att mer än hälften av brukningsenhetens *areal produktiv skogsmark som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål än virkesproduktion* kommer att bestå av kalmark och yngre skog.

#### 12 §

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.

Som brukningsenhet *ska* räknas den *produktiva* skogsmark inom en kommun som tillhör samma ägare, om *inte* annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

#### 14 §<sup>11</sup>

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

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

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

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

*Den produktiva skogsmarkens* ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsstyrelsen om

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

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

3. vad han *eller hon* avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen i samband med avverkning på hans *eller hennes* mark, och

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2005:1164.

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

4. vad han *eller hon* avser att göra för att trygga återväxten.

Prop. 2007/08:108  
Bilaga 9

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-02-07

**Närvarande:** F.d. regeringsrådet Rune Lavin, f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist och justitierådet Lars Dahllöf.

## **Ändringar i skogsvårdslagen**

Enligt en lagrådsremiss den 31 januari 2008 (Jordbruksdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Patrik Ernby, biträdd av kanslirådet Hans Nilsagård.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 mars 2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Larsson, Erlandsson, Torstensson, Carlgren, Hägglund, Björklund, Littorin, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors

Föredragande: statsrådet Erlandsson

---

Regeringen beslutar proposition 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden

---

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Skogsvårdslag (1979:429)	1, 2, 2 a, 3, 5, 8, 10, 11, 12,14 och 14 a §§	

---



Beställningar:

Riksdagens tryckeriexpedition, 100 12 Stockholm

Tel: 08-786 58 10, Fax: 08-786 61 76

E-post: [ordermottagningen@riksdagen.se](mailto:ordermottagningen@riksdagen.se)