

AT/MN/mn
Ert dnr 1744/92
Vårt dnr 278/92



KOPIA

Jordbruksdepartementet

103 33 STOCKHOLM

SKOGSPOLITIKEN INFÖR 2000-TALET - Naturskyddsföreningens remissvar

Det förslag till framtida skogspolitik kommittén redovisar saknar, enligt Naturskyddsföreningens uppfattning, förutsättningar att lösa de problem som redovisas i betänkandet. Betänkandet bör således inte, i sin nuvarande form, ligga till grund för en proposition om skogspolitiken inför 2 000-talet.

Sammanfattning

1. Utredningens analys av den hittillsvarande skogspolitikens konsekvenser är i allt väsentligt korrekt och bekräftar den kritik som Naturskyddsföreningen under många år har framfört. Skogsvårdslagen har varit effektiv när det gäller att öka virkesproduktionen, men har påskyndat den biologiska utarmning som pågår i skogarna.
2. Det förslag till miljömål som utredningen föreslår är bra och stämmer överens med tidigare riksdagsbeslut. De åtgärder och styrmedel som föreslås, med en ensidig betoning på "frivillighet", är dock helt otillräckliga för att skapa ett skogsbruk som uppfyller det angivna målet.
3. Kommittén utgår från att de årliga avverkningarna i den svenska skogen långsiktigt och uthålligt kan ökas från idag 60-65 milj m³sk till 95 m³sk. Detta förutsätter av allt att döma permanenta insatser med gödsling och strider därmed mot kommitténs målsättning att produktionsförmågan ska upprätthållas med "naturlig vittring, förnaredbrytning och luftburna näringsämnen från havet". Kommittén har inte heller tagit hänsyn till den utomordentligt allvariga luftföroreningssituationen som leder till tilltagande näringsobalanser i stora delar av skogsmarken i främst Götaland. Den allvariga föroreningsbelastningen ger ytterligare mycket starka skäl att ifrågasätta realismen i kommitténs förhoppningar om möjliga, ökade virkesuttag.
4. Effekten av luftföroreningar och markförsurning kan kortsiktigt dämpas genom kalkning, vitaliseringsgödsel och ökat inslag av lövträd. Långsiktigt är dock enda lösningen radikalt minskade utsläpp i Sverige och i övriga Europa. För att komma tillrätta med problemen krävs skärpta miljökrav på bränslen, fordon och enskilda anläggningar. Avgörande är dock att infrastruktursatser som motverkar ansträngningarna att minska utsläppen - Öresundsbron, motorvägstriangeln, de s k storstadspaketens satsningar på vägtrafik - avbryts. Det internationella informations- och påtryckningsarbetet måste intensifieras ytterligare. Under förutsättning att verksamheten noggrant och löpande analyseras och anpassas för att reducera de negativa effekter på miljön bör kommitténs förslag till satsning på kalkning m m genomföras.

5. Förslagen om att slopa vissa regler som centralstyrt skogsbruket är i huvudsak positiva. Vi vill dock varna för att slopa kravet om lägsta tillåten slutavverkningsålder. Direkt oroande är att man i princip ger klartecken för skogsägare att fritt experimentera med nya metoder, främmande trädslag, provenienser etc.
6. Information och utbildning är avgörande för att förbättra naturvården inom skogsbruket men måste kompletteras med tydligare och mera funktionella naturvårdsregler med straffsanktion mot oseriösa skogsbrukare.
7. Andelen skyddad skogsmark måste öka dramatiskt, framför allt på relativt högproduktiva marker i södra och mellersta Sverige samt Norrland nedanför det fjällnära området.
8. Kommitténs förslag till förändringar av skogsbruket är så pass begränsade att riksdagens målsättning om biologisk mångfald inte kommer att kunna uppfyllas med mindre än att den skyddade arealen produktiv skogsmark nedanför skogsodlingsgränsen (SO-gränsen) ökas från idag 100 000 ha till över 3 milj ha. Detta framgår av den rapport som lämnats till kommittén av den särskilt tillkallade analysgruppen. Trots analysgruppens slutsatser föreslår kommittén att reservatsbildningen begränsas till 5 procent av den totala, produktiva skogsarealen. Detta betyder en maximal tillkommande reservatsareal på endast 570 000 ha nedanför SO-gränsen, dvs långt under den nivå forskarna angett som nödvändig (se diagram). Om analysgruppens slutsatser är korrekta, och inget tyder på motsatsen, betyder detta i klartext att **kommittén ger klartecken för en fortsatt utarmning av det svenska skogslandskapet**. Den målsättning om bevarande av den biologiska mångfalden som en enig riksdag våren 1991 ställt sig bakom, och de åtaganden Sverige gjort vid bl a Rio-konferensen, blir omöjliga att uppfylla.
9. Kommitténs kalkyl över kostnaderna för reservatsinköp går inte ihop. De anslag kommittén föreslår (totalt 8,4 miljarder kr) räcker inte ens för att uppnå halva den (i sig otillräckliga) målsättning man anger. Kommitténs förslag förutsätter ett genomsnittligt markpris under 15 000 kr per hektar. I realiteten kostar den aktuella skogsmarken sannolikt i genomsnitt mer än dubbelt så mycket. Efter uppgörelsen mellan regeringen och socialdemokraterna om den ekonomiska politiken förefaller kommitténs förslag att villkora de utökade markinköpen till en utförsäljning av aktier och mark i Domän AB i huvudsak vara inaktuellt. Kommittén saknar därmed förslag till finansiering av sitt förslag till ökad reservatsbildning.
10. I strid med direktiven föreslår kommittén att skogsbrukets eget finansiella sektorsansvar på bl a miljöområdet minskas. Kostnader som näringen tidigare själv stått för via skogsvårdsavgiften ska i ökad utsträckning täckas av skattebetalarna. Man vill t o m föra över pengar som öronmärkts för jordbrukets landskapsvård till skogsbruksåtgärder.
11. Den lag som reglerar skogsbruket bör kallas "Skogsbrukslagen" alternativt "Lagen om skötsel av skogsmark". Det är, språkligt sett, mera korrekta och neutrala beteckningar än den nuvarande. Termer av typen "hänsyn till naturvårdens intressen" eller "naturvårdsintresset" bör ersättas av "hänsyn till naturen", "hänsyn till naturvärdena". Det är naturen skogsbruket ska ta hänsyn till, inte till den organiserade naturvården. Nuvarande definition av begreppet skogsmark bör bibehållas.
12. Skogsbrukslagen bör i sin portalparagraf fastslå att skogen ska brukas på naturens villkor, dvs riksdagens målsättning om biologisk mångfald ska uppfyllas och de långsiktiga biologiska, fysikaliska och kemiska produktionsförutsättningarna får inte hotas. Lagen bör tydligt ange de ramar beträffande bl a den biologiska mångfalden som nyttjandet av skogen måste hålla sig inom. Behovet av detaljregler kan därigenom begränsas.

13. Skogsbrukets naturvårdsmål bör i första hand uppnås genom en generell naturanpassning av skogsbruket. Genom en sammanhållen planering över större arealer kan landskapets naturvårdskvaliteter lättare bevaras samtidigt som man bedriver ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk. Metoder för en sammanhållen, naturvårdsinriktad landskapsplanering bör utvecklas i samverkan mellan skogsbrukare, forskare och myndigheter. En generell naturanpassning innebär bl a:

- Förbud mot främmande arter och skogsbruksmetoder som kan få bestående och allvarliga konsekvenser för flora och fauna.
- Införande av generell tillståndsplikt vid införande av nya metoder och förbud (med dispensmöjlighet) för främmande odlingsmaterial. Tillstånd alt dispens lämnas först sedan sökanden genom noggrann och allsidig miljökonsekvensanalys entydigt visat att miljökonsekvenserna är acceptabla.
- Totalt stopp för ytterligare plantering med contortatall.
- Stopp för våtmarksdikning i Syd- och Mellansverige samt en kraftig reduktion i Norrland.
- Förbud mot helträdsutnyttjande och radikal markberedning.
- Kraftig begränsning nationellt och regionalt totalt stopp för kvävegödsling.
- Ingen ytterligare förtätning av skogsvägnätet.
- En översyn av naturvårdsreglerna så att dessa blir mera biologiskt funktionella än dagens, främst estetiskt inriktade regler.
- Införande av obligatoriska krav om att vid avverkningar lämna ett visst antal träd per ha, skyddszoner av fastställd bredd längs källor, sjöar, vattendrag, våtmarker, surdråg, boträd m m.
- En förändring av principerna för ersättning vid intrång i "pågående" markanvändning så att rätt till ersättning inträder när de begärda hänsynen (inkl biotopskydd men exkl obligatoriska hänsyn enl föregående punkt), ackumulerat under en tioårsperiod, överstiger fem procent av marknadsvärdet hos brukningsenheten, dvs normalt ägarens skogsinnehav inom kommunen. I stort sett en återgång till de ersättningsregler som gällde fram till 1987.
- En precisering av begreppet "pågående markanvändning" med innebörden att sådana förändringar av markanvändningen som innebär utbyte av ekosystem och som därför utgör ett hot mot den biologiska mångfalden, inte ska anses vara "pågående".

Kommitténs förslag om att mildra kraven på åtgärder vid insektspåverkan m m är bra. Rätt genomfört kan även förslaget om obligatoriska redovisningar av naturhänsyn vid avverkningsanmälningar ge positiva bidrag.

14. Brott mot naturvårdsreglerna måste straffsanktioneras - dagens regler gynnar systematiskt de skogsbrukare som nonchalerar naturhänsynen. En kraftfull satsning på utbildning och information är nödvändig. Förslaget om en obligatorisk skogsmaskinförarexamen bör förverkligas. Även skogsägarexamen bör bli obligatorisk.

15. Ett nytt system med frivilliga naturvårdskontrakt (motsvarande det s k NOLA-stödet som finns inom jordbruket) till skogsägare som förbinder sig att naturanpassa sitt skogsbruk betydligt utöver lagens krav bör införas. Till dessa åtgärder bör även räknas satsning på skogsbete. I systemet bör förslaget om en s k naturvårdsgrens för skogsbruk i de fjällnära områdena inlemmas.

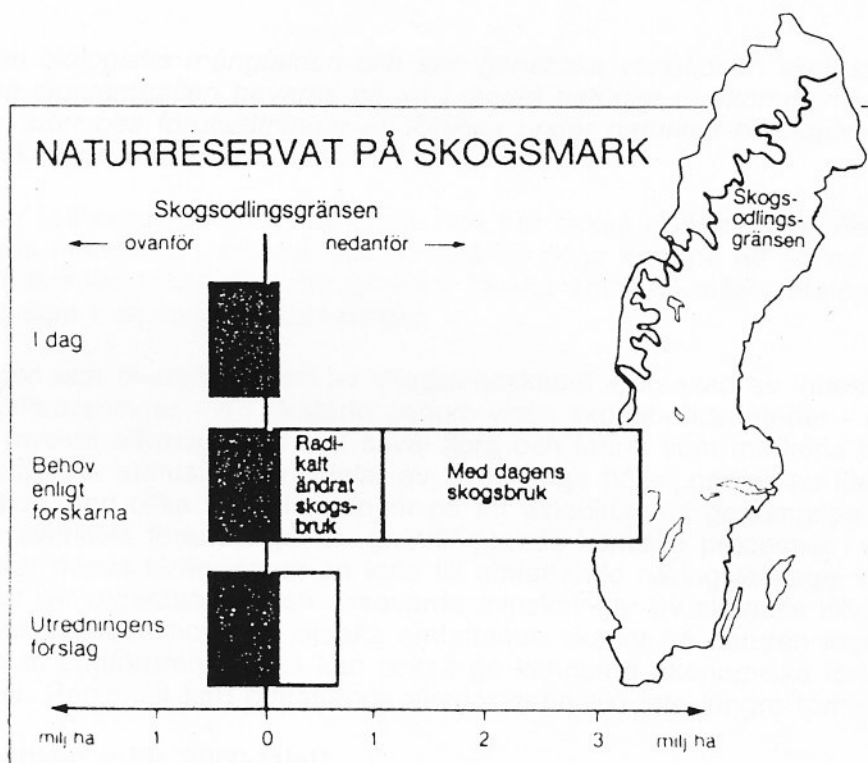
16. Avverkningsstopp bör omedelbart införas i de återstående, ursprungliga naturskogarna. Privata markägare kompenseras på vanligt sätt. Förslagsvis bör 500 000 ha av Domäns idag oskyddade markinnehav överföras till en regionalt spridd markfond som naturvårdsverket kan använda för reservatsbildningar och markbyten.

17. Anslagen för att skydda skogsmark som naturreservat eller genom biotopskydd samt för andra typer av anpassningsåtgärder (skogsbete, naturvårdskontrakt m m) måste öka betydligt, hur kraftigt beror på skogsbrukets utveckling i stort. För att bli effektivt måste skyddsinsatserna fördelas väl regionalt och biotopmässigt och tidsmässigt koncentreras till 1990-talet och de första åren av kommande decennium. Enligt den s k försiktighetsprincipen bör reservatsbildningen drivas så pass långt att det finns

säkerhetsmarginaler. Detta talar för att man bör undvika att hamna vid den "golvnivå" på fem procent nedanför SO-gränsen (motsv ytterligare 1 milj ha skyddad produktiv skogsmark) forskarna angett eftersom denna är tillräcklig endast under förutsättning att skogsbruket förändras radikalt.

18. Hur behovet av ytterligare reservat tillgodoses och finansieras är ingen principfråga. Det viktiga är att den nödvändiga reservatsbildningen kommer till stånd. I linje med principen om sektorsansvar är det dock rimligt att en betydande del av skogsbrukets miljökostnader direkt eller indirekt täcks av näringen själv. På de påtagliga negativa effekter lagstiftningen haft från naturvårdssynpunkt är dock ansvaret långt ifrån renodlat. En tänkbar lösning kan vara att staten (utöver Domänmark) bidrar med en tredjedel av kostnaden för reservatsbildning via statsbudgeten, skogsbruket med en tredjedel via en naturvårdsavgift och de svenska papperskonsumenterna med en tredjedel via en miljöavgift på den inhemska, icke-returpappersbaserade konsumtionen av papper och papp.

19. Behovet av och därmed kostnaderna för att undanta produktiv skogsmark från skogsbruk påverkas mycket starkt av hur skogsbruket i stort bedrivs. Detta påverkas i sin tur kraftigt av vilka allmänna villkor som gäller beträffande metoder och allmänna naturhänsyn. En återgång till 1987 års ersättningsregler kan sannolikt påtagligt minska behovet av ekonomiska ersättningar i samband med det s k biotopskyddet och andra restriktioner.



Bakgrund

Sverige täcks till nära 60 procent av skog. Skogsnäringen har en avgörande betydelse för landets materiella välbefinnande. Exportnettot är för närvarande drygt 50 miljarder kr. Flera hundra tusen svenskar har direkt eller indirekt sin försörjning i skogen och dess produkter. Många regioner är starkt beroende av skogsnäringen.

Skogsbruket har under det senaste århundradet främst inriktats på produktion av massaved och sågtimmer. I en nära framtid kommer skogen sannolikt även att nyttjas för framställning av fasta, flytande och gasformiga bränslen för uppvärmning, elproduktion och fordonsdrift.

I ett så utpräglat skogsland som Sverige är det självklart att skogsbrukets utveckling är helt avgörande för det svenska landskapet och för den biologiska rikedom i vårt land. För miljontals människor är skogen dessutom en viktig del av en meningsfull fritid.

Omvandlingen av skogslandskapet håller på att utarma dess biologiska mångfald. Naturvårdsverkets och Lantbruksuniversitetets Databank för hotade arter betecknar för närvarande 209 växt- och djurarter som "akut hotade" på grund av skogsbruk i vårt land. Ytterligare flera hundra arter är bevisligen hårt trängda. I vissa landsändar har många arter helt slagits ut.

Denna utveckling strider mot det uttalande som en enig riksdag i juni 1991 ställde sig bakom:

Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

Sverige har ratificerat Bern-konventionen och har också undertecknat Rio-konventionen om biologisk mångfald. Dessa åtaganden ställer höga krav på att en ny skogspolitik effektivt undanröjer hoten mot mångfalden. Denna ambition måste återspeglas i såväl lagstiftning som i ekonomiska satsningar.

Försurningen och övergödningen av skogslandskapet - orsakad av inhemska och externa luftföroreningar men förstärkt genom vissa skogsbruksmetoder - innebär i delar av landet mycket allvarliga hot mot såväl flora och fauna som markens kemiska och näringsekologiska status. I stora delar av Sydsvenskan håller nedfall av föroreningssubstanser i kombination med olika kväveföreningar på att åstadkomma genomgripande och möjligen irreversibla förändringar av grundläggande kemiska processer i skogsmarken. På sikt hotar dessa förändringar att leda till omfattande näringsläckage, betydande förändringar av vegetationen och avsevärda minskningar av skogens tillväxt. Den kemiska belastningen hotar att orsaka omfattande skador på naturen inom och utanför naturreservat. Luftföroreningarna kan också ge kännbara ekonomiska förluster för skogsbruket. Regionalt kan omfattande skador sannolikt inte längre förhindras.

"Skogspolitiken inför 2000-talet"

Skogspolitiska kommitténs betänkande innehåller dels en nulägesbeskrivning och utvärdering av 1980-talets skogspolitik, dels själva förslaget "Skogspolitiken inför 2000-talet"

Beträffande utvärderingen och nulägesbeskrivningen råder en bred samstämmighet inom kommittén. Den hittillsvarande skogspolitiken har framgångsrikt ökat virkesproduktionen, men samtidigt har våra skogar utarmats. Kommittén är också enig om att flera av de bidragssystem som funnits inte har varit kostnadseffektiva och att de ibland till och med har motverkat sina syften. Även kvalitetsaspekter har fått träda tillbaka på en ensidig inriktning på kvantitet, huvudsakligen för massaproduktion. Satsningen på den nordamerikanska kontortatellen har, enligt kommittén, varit felaktig.

Naturskyddsföreningen anser att utredningens analys av den hittillsvarande skogspolitiken konsekvenser i allt väsentligt är korrekt. Utredningen stödjer och bekräftar den kritik som föreningen själv under många år har fört fram. Utredningens principiella syn på de långsiktiga målen är också bra.

Kommittén för ett återkommande resonemang om att målen ska uppnås genom offensiva satsningar på kunskapsförmedling, information och kampanjer.

För att lyckas med naturanpassningen av skogsbruket är det helt avgörande att idéerna förankras direkt bland de som aktivt verkar i och påverkar skogens skötsel - markägare, maskinförare, entreprenörer, myndighetsfolk, skogsbruksplanerare etc. Det är naivt att tro att man "uppifrån", genom lagar och dekret kan "befalla fram" en förändrad attityd till skogsbrukets ekologiska bas och förutsättningar. Uppmuntran och ideella insatser är mycket angelägna och det är viktigt att de initiativ som under senare tid tagits ges ordentligt stöd. På många håll inom det aktiva skogsbruket finns en vilja att bryta med de senaste decenniernas utveckling.

Samtidigt är det orealistiskt och naivt att tro att utredningens relativt avancerade målsättningar går att förverkliga enbart på frivillighetens grund. Naturvård innebär i vissa avseenden uppoffringar för skogsbruket. Det kan också öka kostnaderna.

Därför krävs även legala och ekonomiska styrmedel. Tvärtemot vad som ofta hävdas behöver det på intet vis föreligga någon motsättning mellan å ena sidan idealitet och privata initiativ och, å den andra sidan, en tydlig lagstiftning.

När det gäller den framtida skogspolitiken finns det en betydande samstämmighet när det gäller målen. Kommittén är dock uppenbarligen inte beredd att vidta de åtgärder som fordras för att uppfylla målen.

Några exempel:

o Kommittén konstaterar att *"även om skogsbruket skulle uppnå en fullständig efterlevnad av 21 § /ang naturhänsyn/, såsom den var utformad 1979 och fortfarande är utformad idag, skulle detta vara otillräckligt för att uppnå nuvarande naturvårdsmål."* Trots detta föreslås endast marginella justeringar av lagstiftningen.

o Kommittén säger att skogsproduktionen ska kunna upprätthållas med naturlig vittring, förtätningsbrytning och luftburna näringsämnen från havet - men ger inga nya instrument för att styra intensiteten i skogsbruket, inte heller förbud mot helträdsutnyttjande eller gödsling.

o Kommittén pekar ut skogstyper (exempelvis sumpskogar) där bara sådana skogsbruksmetoder som i hög grad kan bevara naturvärdena ska användas, men anger inte på något sätt hur detta ska åstadkommas.

o Kommittén anser att proveniensförflyttningar bör undvikas och att lokalt skogsodlingsmaterial i högre utsträckning ska användas - men anger inga medel för att styra valet av plantmaterial. Kommittén är inte ens beredd att sätta stopp för användningen av ett trädslag (contorta-tallen) som flyttats hit från en annan världsdel!

o Kommittén avvisar en återgång till de ersättningsregler för naturhänsyn som gällde fram till 1987, trots att en sådan åtgärd skulle vara både mycket effektiv och relativt billig.

o Kommittén skriver beträffande metoder att skogsbruket *"i betydligt högre grad än hittills /måste/ bedrivas så att det så långt som möjligt efterliknar det sätt på vilket*

skogsekosystemet naturligen fungerar." Detta mål hoppas kommittén uppnå genom frivillighet och information trots att 33 ledande företrädare för skogsnäringen i en s k avsiktsförklaring till kommittén varnade för att "diskussionen om s k "naturnära metoder", som efterliknar det sätt skogsekosystemet naturligen störs genom t ex brand, storm, insekts- och svampangrepp, innehåller ett för stort mått av önsketänkande."

Naturskyddsföreningen anser att de förslag utredningen presenterar för att klara de fastlagda naturvårdsmålen är helt otillräckliga och mera präglas av fromma förhoppningar än av realism. Kopplingen till problemanalysen är i det närmaste obefintlig.

Grundläggande målformuleringar

Kommittén föreslår en ny portalparagraf där hänsynen till naturen och den biologiska mångfalden ges en helt annan tyngd än i den nu gällande lagen. Det är bra.

Trots förtjänsterna har dock kommittén inte tagit steget fullt ut och tillämpat det moderna synsätt som inom miljöskyddet brukar sammanfattas med normer av typen "kritisk belastning" - populärt "vad naturen tål".

Riksdagen enades våren 1991 om ett principmål som på motsvarande sätt bör betraktas som ett naturvårdens "vad naturen tål":

Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.

Till detta bör som en andra grundläggande målsättning läggas den begränsning som kravet om att bevara markens biologiska, fysikaliska och kemiska förutsättningar innebär.

Utifrån dessa principmål kan skogsbrukets uppdrag definieras som att inom ramen för de förutsättningar som kraven att bevara den biologiska mångfalden och de grundläggande ekologiska processerna sätter bedriva ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk. Ett skogsbruk på naturens villkor.

Beträffande den biologiska mångfalden säger sig den skogspolitiska kommittén luta sitt förslag mot riksdagens uttalande. I praktiken accepterar man emellertid inte att skogsbruket ska utgå från naturens krav, utan hävdar att de ekonomiska kraven och miljökraven ska jämföras. Detta är ett framsteg jämfört med den gällande skogsvårdslagen, men en principiellt helt annan inställning än den som ligger bakom resonemangen om "vad naturen tål".

Ambitionen att jämföra produktions- och miljömålen avspeglar sig tyvärr dessutom inte heller i lagförslagen. Man föreslår i stället att det nuvarande systemet, med "A- och B-lag" där produktionskraven är tvingande medan miljökraven i praktiken är frivilliga, bibehålls.

Naturskyddsföreningen anser att man i lagstiftningens portalparagraf tydligt bör markera att skogen ska utnyttjas inom de ramar kraven om biologisk mångfald och bevarande av den långsiktiga produktionsförmågan sätter upp. Ytterst måste skogsbrukets verksamhet underställas de långsiktiga miljökraven - ett skogsbruk på naturens villkor. Vissa hänsyn till bl a friluftsliv och kulturminnesvård bör också ses som naturliga begränsningar av nyttjandet.

En utgångspunkt för en ny portalparagraf skulle, enligt föreningen, kunna vara följande:

Skogen och skogsmarken är en nationell tillgång som skall nyttjas uthålligt så att dess naturgivna produktionsförmåga och väsentliga ekologiska processer vidmakthålls. Biologisk mångfald och genetisk variation skall säkerställas genom att i landet naturligt förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens estetiska och kulturella värden skall värnas.

Hur mycket virke kan Sveriges skogar producera?

Kommittén utgår från att avverkningarna i den svenska skogen långsiktigt och uthålligt kan ökas från idag 60-65 miljoner m³sk per år till 95 miljoner m³sk per år.

Utgångspunkten för detta antagande är de prognoser som redovisas i huvudbetänkandets bilaga 10 (AVB -92). I inledningen till denna bilaga markeras dock att man vid beräkningarna inte har kunnat ta hänsyn till ny kunskap om effekterna av luftföroreningar och markförsurning. Den prognos utredningen baserar sitt förslag på tar således inte hänsyn till de utomordentligt alarmerande uppgifter om framtida tänkbara tillväxtminskningar på så mycket som 15-20 procent som redovisas i bilaga 16. Även om luftföroreningssituationen fullt ut bemästras pekar dessutom mycket på att redan det nuvarande virkesuttaget ligger nära den långsiktigt maximala produktionsnivån. Förhoppningen om ökad avverkningspotential går i så fall inte att förena med kravet att produktionsförmågan ska upprätthållas med "naturlig vittring, förnanedbrytning och luftburna näringsämnen från havet" och strider därmed mot tanken om ett långsiktigt uthålligt skogsbruk.

Naturskyddsföreningen anser att de prognoser om ett betydligt större framtida möjligt virkesuttag som kommittén förlitar sig på innehåller betydande ekologiska osäkerheter och att man inte tagit hänsyn till de tillväxtminskningar som mot bakgrund av luftföroreningssituationen förefaller realistiska. Att bygga en nationell skogspolitik på kommitténs prognoser måste betecknas som mycket riskabelt.

Naturskyddsföreningen vill se ett mera mångsidigt nyttjande av skogsmarken. De senaste årtiondenas ensidiga inriktning på starkt naturomvandlande, schablonartade metoder för produktion av massaved har gått hand i hand med en utarmning av den biologiska mångfalden. Om inte förr kommer världsmarknadens krav att tvinga fram en produktion av kvalitetstimmer där beståndsanläggning och skötselmetoder är bättre anpassade till naturens krav. Med hög förädlingsgrad och utveckling av den lokala sågverksindustrin skulle ett sådant, naturanpassat skogsbruk kunna skapa nya jobb och en positiv, regional utvecklingskraft.

För att Sverige ska kunna infria givna löften om minskade utsläpp av växthusgasen koldioxid måste bl a biomasseenergi från skogen (ved, flis, briketter osv) ersätta fossila bränslen i betydligt större omfattning än vad som hittills varit aktuellt. Drivmedel, framställda av bl a skogsråvaror måste successivt ersätta bensin och diesel i fordon. För att påskynda en sådan utveckling bör koldioxidskatten på fossila bränslen höjas. Forsknings- och utvecklingsarbete kring skogsråvarans möjligheter att ersätta oljeprodukter vid framställning av plast, förpackningar m m måste ökas.

Alla dessa former av skogsmarksutnyttjande måste dock anpassas till ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och till de krav bevarandet av den biologiska mångfalden ställer.

Luftföroreningar och markförsurning

Som redovisas i bilaga 16 till huvudbetänkandet utgör nedfallet av luftföroreningar ett formidabelt hot mot skogens och skogsmarkens grundläggande ekologiska processer. På sikt hotar såväl omfattande förändringar av hela ekosystem som betydande minskningar av virkesproduktionen. Kommittén har tyvärr i viktiga avseenden bortsett från de fakta som redovisas i bilagan. Det gäller bl a luftföroreningarnas påverkan på den framtida virkesproduktionen.

För att långsiktigt lösa problemen med luftföroreningar och markförsurning krävs en radikalt omlagd energi- och trafikpolitik i större delen av Europa. Förändringar av skogsbruket, kalkning, vitaliseringsgödsel och andra kompensande åtgärder kan inte lösa problemen. Utsläppen måste minska!

Både för att konkret reducera utsläppen men också för att driva på förändringen i andra delar av Europa är det angeläget att de svenska utsläppen minskas påtagligt. På svavelsidan har de svenska utsläppen minskat avsevärt. När det gäller utsläppen av kväveoxider håller dock tidigare fastställda utsläppsmål på att spricka ett efter ett, främst p g a vägtrafikens expansion. De svenska utsläppen av kväveoxider är fortfarande lika stora som nedfallet över vårt land.

För att förändra utsläppssituationen krävs att vi på hemmaplan vidtar ett helt batteri av åtgärder - detta oavsett vad som sker inom t ex EG. Miljökrav på fordon, bränslen och enskilda anläggningar måste skärpas. Men det räcker inte med tekniska åtgärder. En trovärdig och effektiv politik mot utsläppen kräver att satsningarna på infrastrukturen styrs om radikalt. Stora trafikprojekt som uppmuntrar till ökad bilism och därmed motverkar ansträngningarna för att få ned utsläppen - Öresundsbron, motorvägstriangeln, de s k storstadspaketerna - måste skrinläggas. Infrastruktursatsningarna måste i stället beslutsamt riktas mot en modernisering av det svenska järnvägsnätet och en effektivare kollektivtrafik. För skogens skull måste vägtrafiken minskas. Utan en sådan omläggning blir restaureringsinsatser av typen kalkning och vitaliseringsgödsel långsiktigt meningslösa och de pengar som satsas bortkastade. De svenska insatserna för att påverka opinionen och de politiska besluten i andra länder, främst Tyskland, Storbritannien, Polen, Danmark, Nederländerna och de baltiska staterna, måste också intensifieras ytterligare. Särskilt viktiga att åtgärda är enskilda s k hot spots med stora utsläpp av främst svavel.

På kort sikt är direkta uppehållande och restaurerande insatser sannolikt oundvikliga. Kunskapen om effekterna av kalkning och vitaliseringsgödsling är alltför begränsad. Trots de påtagliga kunskapsluckorna förefaller det dock nödvändigt att redan i det korta perspektivet genomföra kalkning och vitaliseringsgödsling, i första hand med vedaska. En ökad andel lövskog, särskilt längs sjöar och vattendrag kan också ge påtagliga bidrag till att motverka skador och till restaureringen av de drabbade ekosystemen. Det är viktigt att dra en klar skiljelinje mellan å ena sidan de insatser som görs för att motverka och kompensera för luftföroreningarnas effekter och å andra sidan åtgärder som främst är till för att kompensera för ett överdrivet virkesuttag eller för att öka virkesproduktionen.

P g a de begränsade erfarenheterna av storskalig kalkning och vitaliseringsgödsel är det viktigt att insatserna noggrant och löpande utvärderas så att negativa erfarenheter snabbt kan påverka verksamheten. Det är bl a viktigt att från biologiska utgångspunkter jämföra behandlade områden med obehandlade referensområden. Föreningen vill särskilt peka på riskerna med våtmarkskalkning som oftast får mycket drastiska effekter på våtmarkens flora och fauna. Dessa effekter är bl a beskrivna i Naturvårdsverkets rapport 3827 "Våtmarkskalkning" av Jan-Anders Aronson.

Vid sidan om de förändringar i miljön som markförsurning och övergödning leder till kan vi sannolikt även räkna med klimatförändringar p g a stigande halterna av växthusgaser i atmosfären. Den ökade ovissheten om hur de grundläggande förhållandena kommer att te sig är motiv för en ökad försiktighet i valet av skogsbruksmetoder och återväxtmetoder. Generellt sett är den rimliga slutsatsen att den bästa säkerheten i en oviss situation uppnås om man stör de naturliga ekosystemen så lite som möjligt. Detta

innebär bl a att man i så hög utsträckning som möjligt bör lita till naturlig föryngring där det sker ett naturligt urval av det mest överlevnadsdugliga plantmaterialet. Risken för ökade skador på ozonskiktet och därmed ökad instrålning av ultraviolett ljus under främst senvintern, talar för en ökad satsning på lövträd. Genom att de saknar löv under den del av året då strålningen är starkast bör de rimligen vara mindre känsliga än barrträden.

Naturskyddsföreningens anser att de problem som orsakas av luftföroreningar i första hand måste åtgärdas genom insatser för att radikalt minska utsläppen. Av det skälet bör bl a de stora satsningar på vägtrafiken som förbereds - Öresundsbron, motorvägstriangeln, de s k storstadspaketen - under inga omständigheter genomföras. Vidare bör miljökraven på bränslen, fordon och enskilda anläggningar ytterligare skärpas. Internationella insatser är vidare centrala.

Föreningen anser vidare att den satsning på kalkning och vitaliseringsgödsel som kommittén förespråkar är rimlig. Den bör dock kompletteras med en ökning av andelen lövskog i de berörda områdena. Mycket stor restriktivitet måste tillämpas vid kalkning av våtmarker. Ett absolut förbud är dock inte lämpligt. Riskerna för klimatförändringar och strålskador talar för ökade satsningar på självföryngring och lövträd.

Integrera naturvården i skogsbruket

Enligt kommittén bör den framtida skogspolitiken inriktas på att kombinera produktion och miljö:

"Skogen brukas med sikte på hög produktion och god natur- och miljöhänsyn över hela skogsarealen".

Andra modeller, t ex att i huvudsak bevara den svenska skogslevande florán och faunan i stora reservat, avvisas.

Naturskyddsföreningen anser att denna principiella uppfattning är riktig. Naturvårdsmålen bör i första hand uppnås inom ramen för ett ekonomiskt skogsbruk där naturvård ingår som en naturlig och integrerad del av verksamheten. Genom en sådan inriktning uppnås naturvårdsmålen bäst och till lägst kostnad. Även med en långt gående integration krävs dock att betydande arealer avsätts som reservat.

Skogsbrukets sektorsansvar

I tilläggsdirektiven till kommittén underströk regeringen (november 1991) att kommittén skulle föreslå former för ett utökat sektorsansvar. Detta har kommittén inte tagit fasta på. Trots marginellt ökade krav på t ex kvarlämnande av gamla träd på hyggen, innebär kommitténs förslag totalt sett att branschens ekonomiska sektorsansvar minskas. De kostnader för bl a anläggning av ädellövskog och delvis även för bildande av naturreservat som skogsbruket tidigare via skogsvårdsavgiften bidragit till ska, enligt kommitténs förslag, hädanefter helt övertas av staten, dvs skattebetalarna. I detta

avseende strider förslagen mot regeringens direktiv.

Bakgrunden till regeringens tilläggsdirektiv är bl a följande uttalande från riksdagens jordbruksutskott 1991:

Ansvar för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen får enligt utskottets mening inte begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösningssättning m m./.../

Enligt den s k sektorsprincipen skall varje sektor ta sitt miljö- och naturvårdsansvar inom ramen för sin verksamhet. Tillvaratagande av naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav förutsätter /.../ att markägarna och företagen tar sin del av det ekonomiska ansvaret för att säkra skyddsvärda områden. Liksom den s k PPP-principen tillämpas inom förskurningen bör en motsvarande princip utformas där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätter statliga bidrag.

Riksdagens uttalande ansluter väl till de principer för miljövårdsarbetets finansiering som ekonomer världen över är överens om måste gälla för att åstadkomma en riktig kostnadsfördelning och maximal samhällsekonomisk effektivitet. Varje avsteg från principen om sektorsansvar innebär en subventionering av den berörda branschen och leder till samhällsekonomiska förluster.

Naturvårdsarbetet inom skogen kan bedrivas med olika kombinationer av allmänna hänsyn, metadanpassningar och skydd. Självfallet bör man söka den kombination av åtgärder där de uppställda målen nås till så låg kostnad som möjligt. Eftersom brukningsmetoder och allmänna hänsyn å ena sidan och områdesskydd å andra åtminstone delvis fungerar som kommuniserande kärn måste åtgärder på det ena området samordnas med åtgärder på det andra området.

Principen om sektorsansvar ger i sig tillräckliga motiv för att skogsnäringen utöver huvudansvaret för de allmänna naturhänsynen också tar ett ekonomiskt ansvar för den reservatsbildning som, med hänsyn till skogsbruket i stort, krävs.

Det finns dock även mycket starka praktiska motiv för att finna kopplingar mellan de samlade naturvårdskostnaderna och det praktiska skogsbruket. F n saknas helt ekonomiska motiv för vare sig den enskilde skogsbrukaren eller för näringen som helhet att integrera naturvården i sin verksamhet. En koppling mellan reservatsbehov och metodval/allmänna hänsyn skulle ge skogsnäringen direkta ekonomiska motiv att reducera reservatsbehovet genom förbättrade allmänna hänsyn och metadanpassning. En direkt koppling skulle öka effektiviteten i arbetet och minska de samlade kostnaderna.

Kommittén intar en vacklande hållning till tankarna om ökat sektorsansvar. På ett ställe skriver man:

"Ju mer åtgärderna avser bevarande av livskraftiga populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen."

I praktiken avvisar kommittén dock därefter denna ståndpunkt och presenterar i stället ett förslag som innebär två typer av subventionering till skogsnäringen:

a/ Genom att de åtgärder som föreslås inte är tillräckliga för att uppfylla riksdagens målsättning om biologisk mångfald kommer samhället totalt sett att lida välfärdsförluster.

b/ De direkta kostnaderna för att skydda natur läggs enbart på skattebetalarna.

Kommittén föreslår att staten ensam, via budgetmedel och intäkter från utförsäljning av aktier och mark i Domän AB, ska finansiera inköp av skogsmark för naturvårdsändamål. Med tanke på de reservatsbehov som motiveras av bl a friluftslivet och mot bakgrund av den utarmning som orsakats av lagstiftning och bidragsgivning, är det knappast rimligt att hela reservatskostnaden läggs på branschen. Att, som kommittén vill, helt befria näringen från ett finansieringsansvar förefaller dock lika orimligt.

Naturskyddsföreningen anser att det i skogsnärings sektorsansvar ingår att anpassa skogsbruket så att utarmning av den biologiska mångfalden motverkas. I ansvaret ingår även att, tillsammans med staten, svara för de reservatsbildningar som, mot bakgrund av skogsbrukets utveckling i stort, är nödvändiga för att klara naturvårdsmålen.

Hur mycket skog måste skyddas?

I den specialanalys av Liljelund/Pettersson/Zackrisson som kommittén beställt sägs bl a:

- Med nuvarande skogsbruksmetoder och hänsynsnivå bör ca 15 % av den produktiva skogsmarken nedanför SO-gränsen säkerställas i form av reservat.
- Strategin bör vara att försöka ändra dagens skogsbruksmetoder så att de mera liknar de naturliga störningsregimer skogsbestånd och landskap tidigare utsatts för. En sådan inriktning av skogsbruket skulle kunna mer än halvera det angivna reservatsbehovet."

Om vi behåller nuvarande skogsbruksmetoder och hänsynsnivå måste vi alltså, för att klara den biologiska mångfalden i de svenska skogsekosystemen, skydda ca 15 procent av den produktiva skogsarealen nedanför SO-(skogsodlings)gränsen i form av reservat. Om vi ändrar metoderna radikalt kan detta behov minskas till "mindre än hälften", vilket en av analysgruppens medlemmar senare har uppskattat till ca fem procent. Detta utgör m a o ett slags "golv" för minsta nödvändiga reservatsbehov.

F n är totalt knappt 630 000 ha produktiv skogsmark (motsvarande 2,65 procent av den produktiva skogsarealen) skyddad i landet som helhet. Av den skyddade arealen är 530 000 ha belägen ovanför och endast 100 000 ha belägen nedanför SO-gränsen. Om fem procent av den produktiva skogsmarken nedanför SO-gränsen behöver skyddas krävs att ytterligare drygt 1 milj ha skogsmark nedanför SO-gränsen ges skydd. Behåller vi dagens skogspolitik krävs en mer än tre gånger större ökning - ytterligare över 3 miljoner ha måste då bli reservat.

Kommittén hävdar att den skogspolitik som föreslås i betänkandet leder till ett, i förhållande till analysgruppens slutsatser, drastiskt minskat behov av reservat. Kommittén anser dessutom att biotopskyddet enligt 21 § naturvårdslagen delvis kommer att tillgodose behovet av skydd för mindre områden med höga naturvärden. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att 5 procent av den svenska skogsmarken efter 30 år bör vara undantagen från skogsbruk.

Denna slutsats strider emellertid mot de bedömningar som görs i den av kommittén beställda specialanalysen. Kommittén har valt andelen 5 procent, vilket kan ge intryck av att betänkandet bygger på specialanalysens resultat. I själva verket har man väsentligt annorlunda utgångspunkter. Kommittén relaterar skyddsbehovet till **all** produktiv skogsmark i hela landet och inte, som Liljelund/Pettersson/Zackrisson, till den produktiva skogsmarken **nedanför** SO-gränsen. Huvuddelen av den idag skyddade skogsmarken ligger emellertid ovanför SO-gränsen. Skillnaden i arealer som återstår att skydda blir därmed stor beroende på om man väljer analysgruppens eller kommitténs räknesätt. Relaterar man 5 procent till all skogsmark i hela landet återstår ett skyddsbehov om mindre än 600 000 ha. Relateras 5 procent till den produktiva skogsmarken nedanför SO-gränsen blir motsvarande siffra drygt 1 miljon ha. **Den areal kommittén anser bör skyddas understiger således med ca 500 000 ha den areal som mot bakgrund av specialanalysens resultat bör betraktas som ett absolut minimum för att den biologiska mångfalden i det svenska skogslandskapet ska kunna bevaras.**

I betänkandet framställs dessutom specialanalysens siffror som räkneexempel. Detta är felaktigt. De siffror som anges i den måste betraktas och behandlas som bedömningar.

Det är anmärkningsvärt att kommittén, utan att redovisa grunden för sitt ställningstagande, på detta sätt helt sonika underkänner analysgruppens bedömning, som enligt föreningens uppfattning baseras på idag bästa tillgängliga kunskap. Om kommittén **av andra skäl** än omsorgen om den biologiska mångfalden anser att knappt 600 000 ha i ytterligare reservat är en tillräcklig ambitionsnivå, borde detta ärligt redovisats. **Är forskarnas bedömning riktig innebär kommitténs förslag att man ger klartecken till en fortsatt utarmning av den biologiska mångfalden.**

Vidare är det enligt föreningens åsikt ett rent önsketänkande att den skogspolitik kommittén föreslår skulle kunna åstadkomma den drastiska förändring av skogsbruksmetoderna som man själv antar. Kommittén föreslår endast obetydliga justeringar och skärpningar av kraven om allmänna naturhänsyn och bruksmetoder i skogsbruket. Mot bakgrund av den ovan refererade analysgruppens slutsatser innebär detta att ca 15 procent (att jämföras med dagens nivå 0,4 procent, i vissa skogslän så lite som 0,1 procent) av skogen nedanför SO-gränsen behöver avsättas som reservat.

Inte heller är det troligt att biotopskyddsinstitutet kommer att få mer än en marginell effekt när det gäller att bevara hotade arter. Det förslag Naturvårdsverket lagt fram ifråga om biotoper som bör skyddas är mycket begränsat. Biotopskyddet innebär inte heller att man kan stoppa arbetsföretag som direkt berör förekomster av starkt hotade arter. Även om naturvårdsverkets förslag genomförs i sin helhet skulle biotoperna skyddas för enbart knappt 20 procent av de arter av ryggradsdjur, kärlväxter, mossor, lavar och svampar som finna upptagna på databankens listor över hotade, sällsynta och hänsynskrävande arter. Ytterligare ett antal arter skulle gynnas i viss utsträckning. Dessa bedömningar har på naturvårdsverkets uppdrag utförts av databanken för hotade arter. Dessutom finns ett allvarligt systemfel i biotopskyddet: Det skyddar endast vissa specifika biotoptyper som kan vara värdefulla för hotade arter - inte de lokaler och områden där de hotade arterna verkligen finns.

Centralt i sammanhanget är att komma ihåg att behovet av att undanta skogsmark från skogsbruk - och därmed kostnaderna för reservatsbildning - är starkt beroende av hur skogsbruket i stort bedrivs. Vid låga hänsyn krävs enligt den tidigare refererade analysgruppens rapport att 15 procent av den produktiva skogsmarken nedanför SO-gränsen skyddas. Det motsvarar 3,38 milj ha, att jämföras med den f n skyddade arealen om knappt 0,1 milj ha. Huvuddelen av den mark som behöver skyddas finns i södra och mellersta Sverige samt i den s k mellanboreala zonen i Norrland, dvs Norrland nedanför det fjällnära området. Ska skyddet vara meningsfullt krävs att reservatsbildningen är regionalt och biotopmässigt spridd. Framför allt gäller det att skydda relativt högproducerande marker.

Det är också viktigt att lägga en tidsmässig aspekt på reservatsbildningen. Huvuddelen av skyddsarbetet måste ske under det närmaste decenniet.

Naturskyddsföreningen anser att man vid bedömningen av det framtida reservatsbehovet tills vidare bör utgå från de slutsatser som kan dras utifrån analysgruppens rapport. Oavsett hur skogsbruket i stort utformas innebär det att ytterligare minst drygt 1 miljon ha produktiv skogsmark nedanför skogsodlingsgränsen, väl fördelat geografiskt och biotopmässigt, måste skyddas som reservat. Huvuddelen av skyddsarbetet bör ske under det kommande decenniet. Sker ingen radikal naturanpassning av skogsbruket i stort inom 5-10 år måste målsättningen höjas till det dubbla eller tredubbla.

Avreglering

En huvudambition för kommittén har varit att avreglera skogsbruket. Den nuvarande detaljregleringen av produktionsmetoder har i en rad avseenden varit negativ från naturvårdssynpunkt. Samtidigt kan man konstatera att betänkandet saknar konkreta förslag om förändringar i lagstiftningen som skulle stärka naturvårdens ställning i skogen. Istället hävdar kommittén att naturvården automatiskt fungerar bättre om den avreglering som föreslås blir verklighet. Att den föreslagna avregleringen inte har naturvården som främsta motiv framgår dock klart av att den från naturvården livligt kritiserade 5:3-paragrafen kvarstår - om än i en mildare skepnad.

Vissa inslag i avregleringen riskerar att ge direkt negativa effekter. Detta gäller särskilt borttagandet av lägsta tillåtna slutavverkningsålder. Dagens reglering innebär att skydd mot att långsiktigt oacceptabla avverkningar genomförs i yngre bestånd p g a konjunktursvängningar eller enskilda skogsägares ekonomiska situation. Skulle avverkningar i yngre bestånd bli allmänt förekommande handlar det om renodlat plantageskogsbruk vars effekter på djur- och växtliv kan bli allvarliga. Det är därför viktigt att följderna av avregleringen noga studeras och att det finns en hög beredskap att ingripa med ny lagstiftning om följderna blir oönskade.

Naturskyddsföreningen anser att kommittén gör en allvarlig felbedömning om den tror att naturvårdsproblemen i stort sett löses automatiskt om förslagen till avreglering genomförs. Den avreglering som föreslås är i huvudsak positiv från naturvårdssynpunkt. Om den inte kombineras med vissa, centrala förändringar som primärt syftar till att förstärka naturvården blir den positiva effekten dock mycket begränsad. Följderna av avregleringen, t ex slopandet av kravet om lägsta tillåtna slutavverkningsålder, bör följas noggrant med hög handlingsberedskap om erfarenheterna blir negativa.

Metoder, trädslagsval m m

Kommittén berör knappast alls kravet om förbud mot införande av främmande odlingsmaterial och nya metoder som kan vara skadliga för den svenska floran och faunan.

Skogsbruket har vid flera tillfällen, i stor skala, över vidsträckta områden och under kort tid, introducerat metoder som fått långtgående, ofta bestående, negativa effekter på naturmiljön. Ofta har metoderna varit dominerande under en tid för att därefter förkastas och ersättas av andra metoder. Bland starkt naturomvandlande metoder som fortfarande, i större eller mindre omfattning, är i bruk kan nämnas dikning, kvävegödsling och hyggesplöjning. Hittills har ingen skogsbruksmetod utsatts för en miljökonsekvensbedömning före introduktion.

Även i framtiden kan nya metoder komma att införas i stor skala. Aktuella exempel på metoder som idag tillämpas i liten skala eller endast i experimentform men som kan komma ifråga för mer storskalig praktisk tillämpning i framtiden, är kalkning, vitaliseringsgödsling, helträdsutnyttjande, kloning, askåterföring och intensivgödsling.

På samma sätt har också främmande trädslag införts i stor skala, på kort tid och utan några föregående miljökonsekvensbedömningar. Det mest kända exemplet är införandet av contortatallen. I framtiden kommer de norrländska skogarna allmänt hysa detta tredje barrträdslag. Ingen kan idag säga vilka ekologiska nischer contortatallen kommer att erövra och vilka effekter på flora och fauna den kommer att ge upphov till. På samma sätt som contortatallen är ett främmande trädslag i Sverige är granen ett främmande trädslag i de sydligaste delarna i Sverige. Den storskaliga överföringen av löv- och

blandskogar i södra Sverige till granskog kommer att få mycket vittgående negativa effekter för södra Sveriges skogslevande flora och fauna. Granplanteringarna kommer dessutom att få negativa effekter på marktillståndet i södra Sverige. Försurningen och näringsläckaget påskyndas.

Efter contortatallén och granen står en lång rad främmande trädslag som kan bli föremål för storskaligt införande i vårt land. I branschtidningen Skogen nr 10/92 diskuteras t ex storskalig introduktion av den nordamerikanska sitkagranen. Gentekniskt manipulerat plantmaterial kan också förutses bli intressant. Visserligen är intresset inom skogsbruket för närvarande svagt för att experimentera med nya främmande trädslag. Vi vet dock att stämningar och uppfattningar kan svänga hastigt inom skogsnäringen.

Det är således av utomordentligt stor vikt att ett regelsystem byggs upp som förhindrar införande av nya metoder och främmande trädslag som får oacceptabla konsekvenser för naturmiljön. Lagstiftningen bör innehålla ett förbud (med dispensmöjlighet) mot sådana metoder och trädslag.

Dispens ska endast kunna ges om noggranna och allsidiga miljökonsekvensbeskrivningar visat att införandet kan ske utan stora och varaktiga negativa effekter på flora och fauna. Särskild vikt skall ges åt de långsiktiga effekterna. Dispenser bör vara tidsbegränsade och kunna förknippas med villkor. Tillståndsmyndighet bör vara Naturvårdsverket. Tillsynen utövas av länsstyrelserna.

Kommittén avvisar tyvärr tanken på att införa miljökonsekvensbeskrivningar i skogsbruket. Detta gör dock kommittén utan den självklara kopplingen till ett dispensförfarande. Kommitténs resonemang på denna punkt blir därför missvisande.

Dessutom hävdar kommittén att det redan idag är möjligt att med stöd av naturvårdslagen 20 § framtvinga miljökonsekvensbeskrivningar för enskilda arbetsföretag. Det är dock inte möjligt att kräva miljökonsekvensbeskrivningar för vissa metoders generella tillämpning.

Vidare anför kommittén att skogsstyrelsen redan idag, med stöd av skogsvårdslagen, kan reglera införandet av nya trädslag och kräva en miljöanalys. Miljöanalysen är dock inte obligatorisk och regleringen återfinns inte i skogsvårdslagen utan i skogsvårdsförordningen vilket ger den en alltför svag ställning. När skogsstyrelsen började reglera planteringen av contortatall i Sverige var redan en mycket stor areal beskogad med detta trädslag.

Enligt den nuvarande lagstiftningen får de krav samhället ställer på en markägare när det gäller t ex naturhänsyn inte innebära att "pågående markanvändning avsevärt försvåras". I "pågående markanvändning" inkluderas verksamhetens "normala och naturliga rationalisering". I praktiken ger lagstiftningen markägare rätt att genomföra utomordentligt genomgripande, ibland irreversibla förändringar av landskapet som går långt utöver det som i bokstavlig mening skulle betecknas som "pågående markanvändning". Inom skogsbruket har t ex introduktionen av arbetsmetoder som radikal markberedning, kvävegödning, användande av plantor med främmande härkomst, helträdsutnyttjande och omföring av urskog till kulturskog kunnat ske i stort sett utan någon myndighetsprövning och med hänvisning till den existerande tolkningen av begreppet. Redan när det introducerades 1972 protesterade lagrådet:

"Såsom framgår av remissprotokollet ger begreppet pågående markanvändning anledning till åtskilliga tolkningssvårigheter. För att komma till rimliga resultat har man i detta begrepp måst inlägga även företeelser som rent språkligt knappast ingår därunder."

Det är, enligt Naturskyddsföreningens uppfattning, orimligt att radikala, irreversibla förändringar av landskapet med allvarliga effekter för såväl grundläggande förhållanden som beträffande den biologiska mångfalden inte utan särskilda förbud kan förhindras

utan att krav om ersättning från staten kan resas. Enligt normalt språkbruk bör begreppet "pågående markanvändning" ges en mera bokstavlig innebörd. Detta kan ske genom att i lagstiftningen uttryckligen fastslå att sådana förändringar som innebär byte av ekosystem och som därför utgör ett hot mot den biologiska mångfalden, inte ska anses vara "pågående markanvändning".

Naturskyddsföreningen anser att introduktion av främmande arter och nya metoder som kan få bestående och allvarliga konsekvenser för den biologiska mångfalden eller de grundläggande ekologiska förhållandena måste förbjudas. Ett förbud, med möjlighet till dispens, mot introduktion av främmande odlingsmaterial och nya metoder måste införas. För att få dispens måste sökanden uppvisa en noggrann och allsidig miljökonsekvensanalys som visar att konsekvenserna av introduktionen är miljömässigt acceptabla.

Det juridiska begreppet "pågående markanvändning" bör vidare, enligt Naturskyddsföreningens uppfattning, preciseras med innebörden att sådana förändringar av markanvändningen som innebär utbyte av ekosystem och som därför utgör ett hot mot den biologiska mångfalden, inte ska anses vara "pågående markanvändning".

Föreningen anser dessutom att all ytterligare plantering med contortatall bör stoppas. Ytterligare våtmarksdikning bör i Syd- och Mellansverige förbjudas och i Norrland kraftigt begränsas. Helträdsutnyttjande och radikal markberedning bör förbjudas. Kvävegödsling bör kraftigt begränsas eller helt stoppas. Skogsvägnätet bör inte ytterligare förtätas.

Naturvårdsreglerna

17 år efter det att de trätt i kraft efterlevs skogsvårdslagens krav på naturhänsyn fortfarande dåligt. Detta har bl a skogsstyrelsens sk GRÖNSKA-utredning visat. En avgörande förklaring till detta är, enligt Naturskyddsföreningens uppfattning, reglernas utomordentligt låga legala status. De nuvarande föreskrifterna fungerar i praktiken bara som rekommendationer. Först om myndigheten utfärdat ett särskilt föreläggande kan den som bryter mot reglerna straffas. Det finns flera aktuella exempel på att mycket värdefulla skogsmiljöer med förekomst av hotade arter har avverkats trots att markägaren varit väl medveten om naturkvaliteterna. Trots god kännedom om hotsituationen ökar f n avverkningarna i lokaler för den akut hotade vitryggiga hackspetten! Exempelen visar på vikten av att skärpa lagstiftningens tillämpning.

Kommittén är väl medveten om sambanden. I ett resonemang om lagstiftning konstaterar man:

Krav som hävdas med tvingande medel, dvs lagstiftning, får prioritet framför andra mål, i princip oavsett kostnader.

Trots detta föreslår kommittén att skogsvårdslagens 21 § ska förbli oförändrad.

Kommitténs motiv är att frivillighet och utbildning anses effektivare än lagstiftning, en slutsats som direkt strider mot ovanstående citat. Det är visserligen sant att naturhänsynen framförallt är en produkt av de kunskaper och ambitioner som finns hos skogsbrukets utövare. Den främsta åtgärden för att öka naturhänsynen inom skogsbruket

är därför utbildning. Men det finns naturligtvis ett samband mellan skogsbrukarnas bristande kunskaper, lagstiftningens utformning och de konkreta problemen. Så länge lagstiftningen signalerar att naturvårdsreglerna bara är rekommendationer som man ostraffat kan bryta mot, kan man inte räkna med att alla skogsägare känner motivation att öka sina kunskaper.

Vissa naturhänsyn i skogsbruket kostar mycket lite. Andra hänsyn är mera kostnadskrävande. Att de i praktiken frivilliga naturvårdsreglerna i sådana fall ofta nonchaleras är därför knappast förvånande. Några straff för lagbrotten existerar inte och övervakningen är minimal. Den som är oseriös kan med andra ord riskfritt tjäna extrapengar på att strunta i naturvärdena. Regleringen gynnar därmed systematiskt ett felaktigt beteende. Denna ordning vill kommittén märkligt nog behålla.

Kommitténs förslag om obligatorisk redovisning av naturhänsyn i avverkningsanmälningarna kan bidra till att minska problemen. De skogsbrukare som redan idag bedriver ett modernt, naturanpassat skogsbruk skulle knappast påverkas. Redovisningen skulle däremot kunna användas för att förhindra att medvetna eller omedvetna olyckor inträffar på marker som brukas med mindre kunskap eller intresse. Samtidigt finns det dock en uppenbar risk för att anmälningsförfarandet reduceras till en betydelselös ritual.

En annan aspekt är att det i många fall inte går att utföra en seriös naturvårdsplanering utan tillgång till hög biologisk kompetens. För att det obligatoriska anmälningsförfarandet ska bli meningsfullt kommer det sannolikt i många fall att krävas att enskilda skogsägare för egna medel anlitar naturvårdsexperts.

En förutsättning för att naturvårdsreglerna ska bli effektiva är också att lagens tillämpningsföreskrifter moderniseras så att de blir mera funktionella från biologisk synpunkt samt att den personal som har hand om rådgivning och tillsyn har hög biologisk kompetens. Den typ av kompetens som krävs saknas i stort sett i den nuvarande skogsvårdsorganisationen.

För att naturvårdsreglerna ska fungera krävs också att en straffsanktion, som kan användas mot oseriösa skogsbrukare som struntar i sitt naturvårdsansvar, införs. De straffsanktioner som för närvarande finns i skogsvårdslagen är helt utformade för att garantera produktionsmålen.

34 § (nuvarande 24 §) innebär att skogsvårdsorganisationen på den försumlige markägarens bekostnad kan åtgärda dåliga planteringar, en ordning som de flesta säkert inte finner helt orimlig. Motsvarande regler är mera motiverade att införa generellt när det gäller åtgärder som strider mot regler till skydd för skogens naturvärden. Förstörda naturmiljöer kan inte repareras i efterhand. Ska naturvårdsreglerna fungera krävs därför en reglering liknande den som tillämpats i ädellövskogslagen, dvs att brott beivras med böter eller fängelse. Återigen: En sådan ordning kommer knappast att påverka de skogsägare som tar sitt ansvar utan främst drabba dem som struntar i naturhänsynen.

Invändningarna mot straffsanktion gäller främst rättssäkerheten. Vissa generella och tydliga krav bör dock enkelt kunna införas obligatoriskt utan komplikationer beträffande rättssäkerheten. Det kan till exempel gälla att lämna ett visst antal träd per ha på hyggen, kantzoner av viss bredd vid sjöar, vattendrag, surdrag, våtmarker, boträd m m. Om man fick denna typ av regler, som är lätta att förstå och utöva tillsyn över och knappast skapar några rättssäkerhetsproblem, vore åtskilligt vunnet från naturvårdssynpunkt. Beträffande de mera allmänna reglerna om hänsyn bör ytterligare utredningar ske med sikte på att konstruera ett träffsäkert och effektivt sanktionssystem.

Naturskyddsföreningen anser att brott mot skogsbrukslagstiftningens naturvårdsreglerna måste straffsanktioneras - dagens regler innebär att naturvårdshänsyn ges en låg status i arbetet, de gynnar systematiskt de skogsbrukare som nonchalerar naturhänsynen och minskar motivationen hos skogsägare att utveckla hänsynen. Reglerna bör kompletteras med generella, obligatoriska krav om att vid avverkningar lämna ett visst antal träd per ha, skyddszoner av fastställd bredd längs sjöar, vattendrag, våtmarker, surdrag, boträd m m. Hur de mera allmänna naturvårdsreglerna bör sanktioneras bör utredas ytterligare.

Föreningen anser vidare att reglerna innehållsmässigt bör moderniseras så att de blir mera biologiskt funktionella än dagens, främst estetiskt inriktade regler.

Ersättningsreglerna

Av största betydelse för naturvårdens möjligheter att säkerställa från naturvårdssynpunkt värdefulla lokaler är att ersättningsreglerna vid intrång i pågående markanvändning är rimliga. 1987 genomfördes dessvärre en förändring som allvarligt urholkade samhällets möjligheter att ställa krav på naturhänsyn. Då ändrades den enhet till vilken intrånget skall relateras, från brukningsenhet till "berörd del". Detta betydde bl a att det numera är det enskilda arbetsföretaget, t ex det enskilda hygget, som skall vara utgångspunkten för bedömningen om ersättningströskeln överskridits eller inte.

Förändringen gynnade framförallt de stora markägarna och skogsbolagen, vars innehav ofta består av vidsträckta områden som genom långvarigt skogsbruk kraftigt utarmats på biologiska värden. Genom att relatera intrånget till berörd del minskades möjligheterna att skydda de små områden med höga naturvärden som trots allt kan finnas kvar i dessa skogar.

Dagens ersättningsregler ger dessutom vissa möjligheter för den skogsägare som inte tar seriöst på sitt naturvårdsansvar, att utforma den berörda delen så att möjligheterna att kräva vissa naturhänsyn blir närmast obefintliga. Detta kan enkelt åstadkommas genom att t ex låta ett avverkningsområde sammanfalla med ett skyddsvärt område. Den hänsyn till områdets naturvärden som då kan krävas av skogsägaren får då inte utgöra mer än ca 5 - 10 procent av områdets värde. Resten går inte att rädda utan att markägaren ersätts. Ett sådant fall - Hemulån i Mora - prövas f n av kammarrätten. På liknande sätt kan markägaren manipulera ersättningströskeln genom att slutavverka i en viss ordningsföljd. Ett sådant fall - Bastmora i Fagersta - prövas f n av regeringsrätten. Att en sådan ordning inte är främmande för åtminstone delar av skogsägarrörelsen framgår av ett uttalande av Jan Sandström vid Skogsägarnas Riksförbund, som i samband med Hemulåns-fallet deklarerade

"Om länsstyrelsens tolkning blir gällande måste skogsägarna i fortsättningen anmäla sina avverkningsobjekt med visst tidsmellanrum." (Land Lantbruk 42/91)

Situationen försvåras av att det efter 1987 dessutom finns en spärr mot intrång som i och för sig är små procentuellt sett, men som ändå representerar i absoluta tal stora belopp. Enligt en dom av Hovrätten för Övre Norrland som avser ett reservatsärende vid Hertsånger, ligger denna spärr vid 8 782 kr. Enligt denna dom kan således samhället f n kräva att mer än några enstaka träd lämnas som naturhänsyn.

Med dagens ersättningsregler är således samhällets möjligheter att kräva naturhänsyn av en markägare, oavsett markinnehavets storlek, mycket begränsade. Skyddet av

ersättningsbara naturvärden är nästan helt avhängigt markägarnas godtycke.

Denna ordning är orimlig. Samhället måste kunna kräva ett visst mått av naturhänsyn av de som förvaltar den svenska skogen. Om en markägare inte av fri vilja vill ta sådana naturhänsyn vid en avverkning i ett område som t ex hyser hotade arter, måste samhället kunna ingripa och med stöd av skogsvårdslagen eller naturvårdslagen, förelägga skogsägaren att ta det minimum av hänsyn naturhänsynen utgör. För att detta skall vara möjligt måste markägaren tåla ett visst intrång i pågående markanvändning utan att han eller hon blir ersättningsberättigad.

Begreppet "berörd del" har dessutom p g a skogsbrukets utveckling fått en alltmera oklar innebörd. Brukningsmetoderna utvecklas ständigt, varvid innebörden i begreppet "berörd del" efterhand förändras. Det är orimligt att funktionen hos en lagstiftning på detta sätt görs beroende av skogsbruksmetodernas utveckling. Hänsynskraven bör i stället relateras till en mera tydligt definierad enhet, rimligen brukningsenhetens marknadsvärde i enlighet med expropriationslagstiftningens definition. För större markägare kan ägandet inom en och samma kommun vara en lämplig utgångspunkt. Kraven på hänsyn ska inte påverkas av att nyttjanderätten överförs från markägaren till t ex ett skogsföretag. Argumenten för att relatera hänsynen till brukningsenheten förstärks ytterligare av det faktum att det i allt högre grad är särskilda entreprenörer och inte skogsägaren själv som bedriver skogsbruket. Därigenom ökar risken för att enskilda åtgärder bedöms frikopplade från sitt sammanhang.

I anslutning till en sådan förändring bör man även klargöra hur stort intrång en markägare bör tåla utan ersättning. I detta sammanhang är det rimligt att toleransgränserna sätts till fem procent, dvs utöver de generella kraven (kvarlämnande av visst antal träd, zoner runt vatten m m) ska skogsägaren utan ersättning tåla en kostnad för naturhänsyn motsvarande fem procent av brukningsenhetens taxeringsvärde, ackumulerat under 10 år. Till de ackumulerbara hänsynen bör biotopskyddet räknas. En modernisering av ersättningsreglerna i denna riktning är avgörande för att det nya s k biotopskyddet ska kunna genomföras på ett framgångsrikt sätt.

Naturskyddsföreningen anser att de ersättningsregler som rådde före 1987 i princip åter bör bli gällande. Rätt till ersättning bör inträda när hänsynskraven (inkl biotopskydd men exkl obligatoriska hänsyn enl föregående punkt - lämnade träd, kantzoner etc), ackumulerade under 10 år, överstiger fem procent av marknadsvärdet hos brukningsenheten. Utredningens förslag, att intrång upp till toleransgränsen avräknas, är bra.

Finansiering

Om de allmänt accepterade målen om bevarande av den biologiska mångfalden ska kunna uppfyllas måste medel fram både för att säkerställa tillräckliga arealer skogsmark och för andra typer av anpassningsåtgärder (skogsbete, hänsynskontrakt långt utöver de obligatoriska kraven m m). Från naturvårdssynpunkt spelar det ingen roll varifrån pengarna kommer. Huvudsaken är att skyddet kommer till stånd.

Kommitténs förslag till finansiering av de framtida reservaten är, enligt Naturskyddsföreningens bedömning, både otillräckligt och osäkert. Kommittén föreslår en fördubbling av statens anslag för inköp av naturvårdsmark, en stor och välkommen ambitionshöjning. Satsningen räcker dock inte för att förverkliga kommitténs reservatsplaner. Kommittén vill öka reservatsarealen med ca 570 000 ha. För detta anges en total kostnad på 8,4 miljarder kr, motsvarande ett genomsnittligt pris på knappt 15 000 kr per ha. Eftersom reservatsbildningen främst krävs på relativt högproducerande marker i södra och mellersta Sverige samt Norrland nedanför fjällskogen är kalkylen fullständigt orealistisk. Med ett mera realistiskt markpris på 30 000 kr per ha blir den

totala kostnaden för detta 17,1 miljarder eller mer än dubbelt så hög. Kommitténs kalkyl spricker.

Kommittén vill vidare koppla inköpen till utförsäljningen av aktier och mark i Domän AB. Redan från budgetåret 93/94 föreslås 160 milj kr överföras från försäljningen av Domän. Naturvården har tidigare föreslagit att domänmark ska utnyttjas för inbyte av mark för naturvårdsändamål. Många, särskilt mindre markägare är inte intresserade av ekonomisk ersättning vid reservatsbildning utan vill i stället ha ersättningsmark. Att i detta sammanhang utnyttja Domäns markinnehav för direkta byten eller triangelbyten med t ex större skogsbolag, vore angeläget. Att koppla reservatssatsningen till privatiseringen av Domän AB ger inga liknande fördelar. Däremot skapas en osäkerhet. Enligt ansvariga vid näringsdepartementet planerades utförsäljningen av Domän inledas först ca 1996-97. Intäkter till reservatsköp skulle först då ha kunnat genereras. Osäkerheten i att utnyttja utförsäljningen för att finansiera naturvårdsåtgärder har ytterligare ökat i samband med uppgörelsen om den ekonomiska politiken mellan regeringen och socialdemokraterna. Kommittén står därmed utan realistiskt förslag till finansiering av sina förslag.

Att skydda 15 procent av skogsmarken nedanför SO-gränsen skulle vid en genomsnittlig prisnivå på 30 000 kr/ha totalt kosta knappt 100 miljarder kr. Vid stark naturanpassning av skogsbruket över hela arealen kan reservatsbehovet minskas till 5 procent, nedanför den fjällnära skogen. Kostnaden för de ytterligare drygt 1 milj ha skogsmark som behöver skyddas sjunker då till drygt 30 miljarder kr.

Den totala kostnadsnivån påverkas naturligtvis också av hur staten hanterar den mark Domän AB äger. Eftersom staten tills vidare är ensam ägare av Domän har staten naturligtvis ett särskilt ansvar för att ett ambitiöst arbete med att skydda skogsområden utvecklas inom bolaget. Detta borde ske utan att naturvårdsanslagen belastas. Genom att föra över icke-skyddad mark från företaget till naturvårdsfonden skulle värdefulla områden kunna skyddas som naturreservat eller som domänreservat med s k länsstyrelseoption, dvs med möjlighet för länsstyrelsen att utan kostnad överta reservaten om förändring av deras status aktualiseras. Dessutom skulle behovet av markinköp eller kontanta medel för markinköp kunna minskas påtagligt. Markbyten är ofta mera attraktiva för en skogsägare än ett direkt köp. Att på detta sätt utnyttja Domäns mark kan därigenom bidra till att de samlade kostnaderna sjunker.

Beroende på hur man kombinerar olika typer av åtgärder kan man komma fram till helt olika behov av insatser från statens och skogsnäringens sida.

- a/ Nuvarande hänsyn och metoder. Domänmarken utnyttjas inte alls. Återstående reservatsbehov 3,28 milj ha. Kostnad 100 miljarder kr.
- b/ Radikalt förändrat skogsbruk. Domänmarken utnyttjas inte alls. Återstående reservatsbehov 1 milj ha. Kostnad 30 miljarder kr.
- c/ Nuvarande hänsyn och metoder. 500 000 ha domänmark utnyttjas. Återstående reservatsbehov 2,78 milj ha. Kostnad 83 miljarder kr.
- d/ Radikalt förändrat skogsbruk. 500 000 ha domänmark utnyttjas. Återstående reservatsbehov 0,5 milj ha. Kostnad 15 miljarder kr.

Återigen: Hur inköpen av naturreservat, biotopskyddet och andra intrångsersättningar eller skötselavtal finansieras spelar från naturvårdssynpunkt ingen roll. Det är inte ens nödvändigt att den skyddade marken köps in, intrångsavtal kan ge samma skydd. Köp ter sig dock som den mest naturliga lösningen om man vill ge naturvärdena ett permanent skydd. Det avgörande är emellertid att de nödvändiga reservaten skapas och ges ett legalt skydd. För att detta ska vara möjligt är det naturligtvis viktigt att de ekonomiska frågorna löses och att olika tänkbara lösningar prövas.

Tanken på att införa en naturvårdsavgift som t ex är proportionell mot avverkningsintäkterna har teoretiska förtjänster genom att den lägger kostnaden i det led som orsakar naturvårdsproblemen. Skogsbruket skulle då gemensamt, via någon form av fond, finansiera de reservatsbildningar som på främst vetenskapliga grunder anses motiverade. Den gamla skogsvårdsavgiften användes mot slutet delvis på detta sätt.

Genom en direkt koppling mellan skogsbruk och naturskydd skulle man skapa ekonomiska incitament för skogsbruket att uppnå optimala kombinationer av allmänna hänsyn, metoanpassningar och reservat, åtminstone på en kollektiv nivå.

Samtidigt är det uppenbart att en naturvårdsavgift, på samma sätt som den tidigare skogsvårdsavgiften, skulle öka priset på svenska virkesråvaror och stimulera till ökad virkesimport. Exportindustrin skulle missgynnas. Avgiftens styreffekt skulle också sannolikt vara begränsad, åtminstone på mikronivå.

Att helt avstå från att ta ut en naturvårdsavgift finns det däremot knappast motiv för. Mot slutet av 1980-talet motsvarade skogsvårdsavgiften årligen knappt 10 kr/m³ avverkad ved. En naturvårdsavgift motsvarande 8 kr/m³ skulle ge ca 500 milj kr.

Ett tänkbart komplement, som snarast skulle ge positiva effekter från exportsynpunkt, kan vara en miljöavgift på inhemsk konsumtion av papper och papp. Avgiften tas ut direkt i konsumentledet och skulle ge en direkt koppling till skogsnäringen samtidigt som skogsägare, sågverksindustri och den exportinriktade delen av cellulosaindustrin skyddas. En sådan avgift skulle ha flera andra positiva styreffekter bl a genom att stimulera returpappersanvändning. Avgiften skulle missgynna just de bruksformer - intensiv fiberproduktion - som orsakar de värsta naturvårdsproblemen.

Den svenska per capita-konsumtionen av papper tillhör de högsta i världen. Om all inhemsk konsumtion av papper och papp (även importerad) beläggs med en miljöavgift i konsumentledet, med restitution vid export och för returpapper, kan en styrning mot mer returpappersinblandning nås samtidigt som konsumtionen kan dämpas. Avgiftsunderlaget skulle kunna vara drygt 1 miljon ton papper per år. En avgift på 50 öre/kg skulle ge en inkomst på 500 milj kr per år.

Även staten har ett ansvar för reservatsbehovet och det är därför rimligt att staten, utöver Domänverksmark skjuter till medel direkt från statsbudgeten. En rimlig fördelning kan vara att sätta statens kostnadsansvar till 1/3 och skogsnäringens och konsumenternas till vardera 1/3. Om reservatsbehovet förutsätts lösas under en 30-årsperiod och finansieras enligt denna modell skulle kostnadsfördelningen bli

	Staten		Naturvårds- avgift	Pappers- avgift	Totalt
	Domän milj kr/år	via budget milj kr/år	kr/m ³ milj kr/år	kr/kg milj kr/år	milj kr/år
Fall a*			17,10	1,00	
Totalt:		1 111	1 111	1 111	3 333
Statens andel					(1 111) 33 %
Fall b*			5,12	0,33	
Totalt		333	333	333	1 000
Statens andel					(333) 33 %
Fall c*			14,20	0,83	
Totalt:	500	922	922	922	3 266
Statens andel					(1 422) 44 %
Fall d*			2,57	0,15	
Totalt:	500	167	167	167	1 000
Statens andel					(767) 77%

* refererar till föregående sida

Naturskyddsföreningen anser att det är rimligt att det ekonomiska ansvaret för att finansiera de ytterligare reservat som krävs delas mellan skogsbruket, konsumenterna och staten. Staten bör dels bidra med domänmark, förslagsvis bör 500 000 ha av Domän ABs mark överföras till naturvårdsfonden, dels med budgetmedel. Skogsnäringens bidrag kan täckas t ex via en naturvårdsavgift på avverkningar, konsumenternas via en pappersavgift. Beroende på hur skogsbruket i stort utvecklas och i vad mån domänmark utnyttjas skulle det under en 30-årsperiod totalt krävas ett tillskott på 500-3 300 milj kr per år, dvs avsevärt mera än vad som f n anslås. Insatserna måste koncentreras till 90-talet och de första åren på 2000-talet.

Biotopskydd och civilrättsliga avtal

Kommittén knyter stora förhoppningar till att det s k biotopskyddet ska lösa många av de skyddsbehov som skogsbrukets utveckling har skapat. I huvudsak hoppas man uppnå detta genom frivilliga, tidsbegränsade civilrättsliga avtal om skydd av mindre naturmiljöer med stora värden.

Tanken om civilrättsliga avtal är riktig men ska inte blandas samman med begreppet biotopskydd så som det avses i naturvårdslagen. Som påpekas i regeringens proposition 1990/91:90 där biotopskyddet föreslogs ska detta skyddsinstitut användas för relativt stabila miljöer. Avsikten är att ge ett permanent, lagstadgat skydd för vissa biotoper, inte - vilket tycks föresväva skogspolitiska kommittén - att på frivillig grund skapa tillfälliga lösningar.

Frivilliga civilrättsliga och tidsbegränsade avtal kan vara praktiska och värdefulla om det gäller tidsbegränsade skydd eller aktiva insatser. Naturskyddsföreningens arbete med att skydda biotoper för den vitryggiga hackspetten bygger t ex till stor del på frivilliga avtal med markägare. Denna metod kan säkert användas för att stödja speciella skogsbruksmetoder utöver lagstiftningens obligatoriska krav. Skogsbete, fjällskogbruk och extra lång överhållning av skog är ett par exempel. Att permanent skydda natur med denna typ av avtal har dock påtagliga nackdelar. Avtalen är dyra, på sikt betydligt dyrare än naturreservat. De medför dessutom ett betydande administrativt arbete - inte minst då de efter några år ska omförhandlas. Dessutom är det inte utan vidare möjligt att skriva in s k negativa befogenheter. Det är därför svårt att skydda nyttjanderätterna mot att utsläckas vid ägandeöverlåtelse.

Naturskyddsföreningen anser att avtal med skogsägare ibland kan vara en bra metod att skydda skog tillfälligt. Metoden är dock oftast dyr och administrativt tungrodd.

Skogsmarksbegreppet

Kommittén föreslår att andra stycket i 2 § slopas. Genom en sådan förändring skulle begreppet skogsmark utvidgas och inkludera även s k skogliga impediment. Dessa områden har emellertid, vilket kommittén själv påpekat, ofta stora värden från naturvårdssynpunkt och det är därför inte särskilt välbetänkt att försvaga skyddet för dem. De motiv kommittén anför för förändringen är inte övertygande.

Naturskyddsföreningen anser att definitionen av begreppet skogsmark ej bör vidgas.

Avslutning

Den biologiska utarmningen fortgår med hög hastighet i den Svenska skogen. Det brådskar med åtgärder för att hejda denna utarmning. Ansvar för åtgärderna vilar till stor del på skogsbruket som dels måste naturanpassa sina metoder och ta generösa naturhänsyn vid alla skogsbruksåtgärder, dels också bör svara för en stor del av finansieringen av de reservat som behövs. Staten har dock också ett ansvar, framförallt genom att konstruera de regelsystem som skogsbruket skall verka inom. Staten bör inte detaljstyra skogsbruket. Däremot är det viktigt att staten sätter upp ramar för skogsbruket som garanterar att detta inte hotar den biologiska mångfalden, markens långsiktiga produktionsförmåga och andra allmänna intressen. Viktigt är också att staten konstruerar ett system för finansiering av reservaten. Dessvärre har den skogspolitiska kommittén till stor del försummat denna sida av statens ansvar. Betänkandet innehåller mycket otillräckliga förslag till medel för att bevara den biologiska mångfalden i skogslandskapet. Det skogspolitiska beslut som riksdagen ska fatta under 1993 måste därför på väsentliga punkter skilja sig från kommitténs förslag.

Stockholm den 10 november 1992
NATURSKYDDSFÖRENINGEN

Ulf von Sydow
ordförande

Ulrika Rasmuson
naturvårdschef