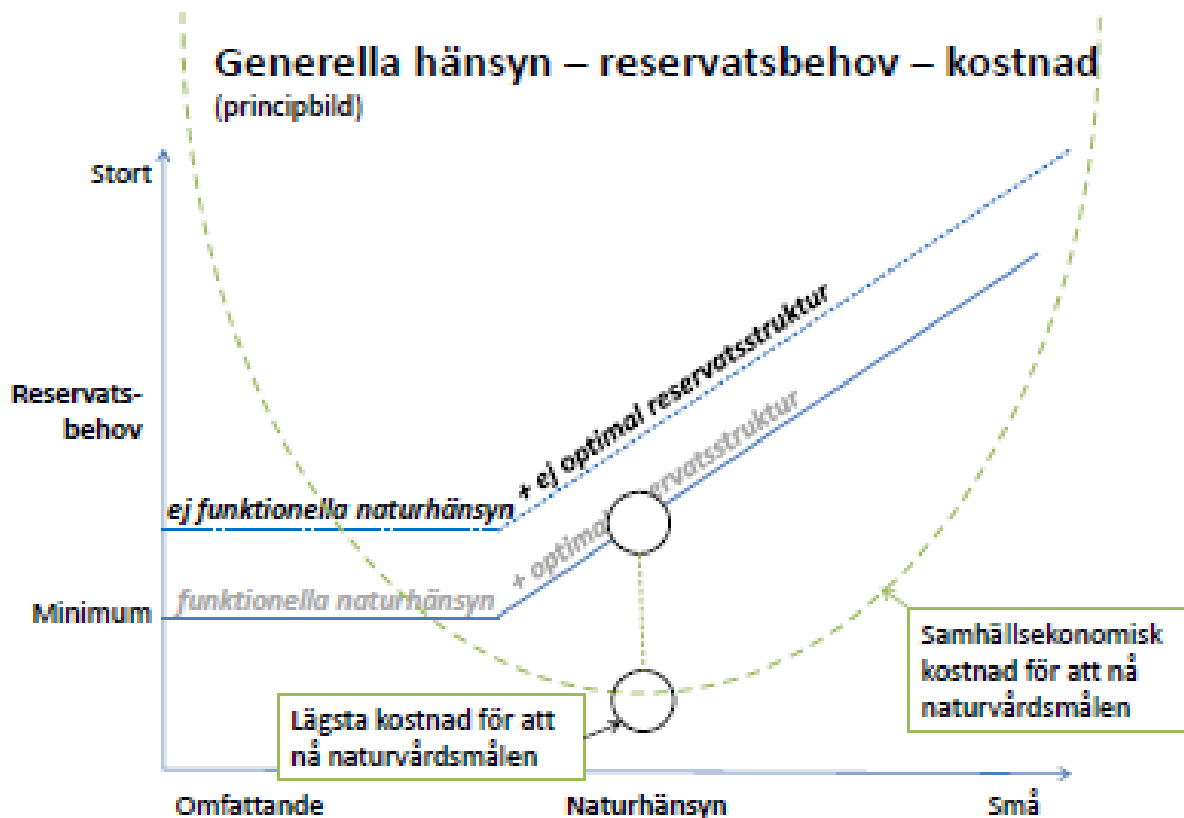


Er ref: M2013/1659/Nm
Stockholm 2013-10-02

Till
Miljödepartementet

Synpunkter på Miljömålsberedningens delbetänkande "Långsiktigt hållbar markanvändning", SOU 2013:43



Magnus Nilsson

Produktion

Sammanfattning

Eftersom miljömålet i skogen till stor del handlar om att undanta arealer och virkesvolymerna från kommersiellt skogsbruk saknar en skogspolitik baserad på devisen "frihet under ansvar" förutsättningar att klara miljömålet.

Man måste kräva att skogsägare följer de lagar och regler som gäller, men att därutöver förvänta sig eller förutsätta att enskilda markägare eller skogsföretag för allmänna syften annat än helt marginellt har ekonomiska förutsättningar att kunna avstå från intäkter av sitt skogsbruk, är en verklighetsfrämmande illusion som inte diskuteras när det gäller miljöpolitik på andra samhällsområden – en illustration till behovet av styrmedel för att nå miljömål är den livfulla diskussionen om miljöbilspremier, bonus/malus, utsläppshandel etc.

Om skogspolitikens miljömål ska kunna nås krävs på motsvarande sätt att skogsägarna ges incitament att medverka till att miljömålen nås med så liten negativ effekt på virkesproduktionen som möjligt. Idag finns praktiskt taget inga sådana incitament.

I den bifogade rapporten "Minimera reservatsarealen" skissar jag hur man skulle kunna göra det ekonomiskt attraktivt för dem som äger den svenska skogsmarken att medverka till att skogspolitikens miljömål löses på ett från samhällsekonomisk synpunkt effektivt sätt:

- a. Antingen bör regeringsformen 2:15 ändras så att det blir möjligt att ställa likvärdiga, effektiva och rättvisa krav på samtliga markägare om naturhänsyn i det vardagliga skogsbruket, eller bör en *allmän naturvårdsavgift* införas där avgiftsbefrielse beviljas för de markägare som förbinder sig att bruka sin skogsmark med en naturhänsynsnivå åtminstone i nivå med de svenska FSC-reglerna.
- b. Eventuella intäkter av den allmänna naturvårdsavgiften (se ovan) bör användas för att delfinansiera ett löpande stöd till markägare för aktiva naturvårdsåtgärder i skogen (t.ex. skogsbyte, naturvårdsbränder och översvämningar) samt arbete med att naturvårdsmässigt samordna skogsbruket över större landskap (t.ex. avrinningsområden).
- c. Fler naturhänsyn än idag bör bli obligatoriska (= icke-ersättningsgrundande) genom att de skrivs in i skogsvårdslagen.
- d. Åtgärder som vidtagits i strid med obligatoriska regler i skogsvårdslagen eller anvisningar från Skogsstyrelsen i samband med avverkningsanmälan eller i samband med befrielse från allmän naturvårdsavgift bör straffbeläggas.
- e. Behovet av att dels snabbt skydda återstående naturskogar från avverkning, dels därutöver inom 20-30 år permanent undanta tillräckligt stora arealer skogsmark – växtgeografiskt representativt fördelade och med effektiva samband – säkras via lån i t.ex. Riksgälden där ansvaret för att i efterhand betala ränte- och amorteringskostnader delas lika mellan staten och skogsnäringen.
- f. Skogsnäringens del (50 %) av finansieringen av det permanenta skyddet löses genom införande av en temporär, *särskild naturvårdsavgift* baserad på volymen förbrukat virke vid stora virkesförbrukande anläggningar (sågverk, massafabriker, vedeldade energianläggningar m m). Avgiften avskaffas då naturskyddslånen amorterats.
- g. Arbetet med att skapa ett permanent system av skyddade skogsmiljöer genomförs i nära dialog med skogsnäringen så att näringen engageras i arbetet med att på ett kostnadseffektivt sätt skapa en fungerande reservatsstruktur och konflikterna mellan naturvårds- och produktionsintressena begränsas.

Magnus Nilsson

Produktion

- h. Former för att samordna skogsförvaltningen mellan markägare inom större områden (t.ex. avrinningsområden enligt EUs vattendirektiv) – eventuellt kopplade till befrielser från naturvårdsavgifter – utreds i särskild ordning.
- i. Mark som utnyttjas för intensivodling av virke inte bör betraktas som produktiv skogsmark utan regleras vid sidan om skogsvårdslagen.

Diskussion

Inom den biologiska forskningen finns en bred samstämmighet om att man för att klara de mål som formulerats för den svenska miljöpolitiken i skogslandskapet behöver undanta minst 15-30 procent av livsmiljöerna från skogsbruksåtgärder. En viss andel av dessa värden måste skyddas i form av reservat där avverkningar i princip inte tillåts (Skogsstyrelsens rapport 4/10 anger behovet i Sverige – beroende på växtgeografisk region – till 9-16 procent), resten av skyddsbehovet kan lösas genom långtgående integrerade, generella och lokala anpassningar inom ramen för ett pågående skogsbruk.

En förutsättning för att nivån 9-16 procent ska räcka för att uppnå de politiska målen är

1. att de från skogsbruk undantagna arealerna är biologiskt representativa och från ekologisk synpunkt funktionellt sammanlänkade i nätverk,
2. att de naturhänsyn som tas och de anpassningar av brukningsmetoder som sker är relevanta och effektiva från naturvårdssynpunkt.

Om något eller bägge av dessa villkor inte uppfylls, stiger behovet av att permanent undanta mark från skogsbruk och därmed även samhällets kostnader i form av dels kostnader för inlösen av mark för reservat, dels i form av minskat möjligt virkesuttag – se illustration sid 1, hämtad från rapporten "Minimera reservatsarealen".¹

Från naturvårdssynpunkt är det i princip likgiltigt om målen nås genom väldiga reservatsavsättningar och nedtrappade generella hänsyn eller via ambitiösa generella hänsyn och mindre reservatsarealer. Från samhällsekonomisk synpunkt är skillnaderna mellan de bägge strategierna däremot väldiga.

Målsättningen för skogspolitiken och en utgångspunkt för arbetet med att forma en "långsiktig hållbar markanvändning" måste rimligen vara att optimera skogspolitiken, dvs att klara miljömålen med så små effekter som möjligt på den för svensk ekonomi och svenskt välstånd så betydelsefulla virkesproduktionen. Tyvärr finns det inget som tyder på att Miljömålsberedningen har haft detta som utgångspunkt för sitt arbete.

Avgörande för att kunna optimera skogspolitiken är att berörda aktörer, i första hand skogsmarkens ägare, från samhället möts av incitament som motiverar dem att medverka till att de miljöpolitiska målen nås. I nuvarande politik finns i stort sett inga sådana incitament. Frånvaron av incitament har getts den missledande beteckningen "frihet under ansvar". Det ideologiskt stelbenta, nyliberala synsätt devisen uttrycker måste ge vika för en mera pragmatisk syn, baserad på frågan: "Hur kan vi klara miljömålet till så låg kostnad som möjligt?"

I dagens skogspolitik har skogsägaren inget att vinna och allt att förlora på att ta på sig de ekonomiska uppoffringar det innebär att genom att i vissa fall låta naturhänsyn gå före virkesproduktionen medverka till att skogspolitikens miljömål nås. Vare sig den enskilde skogsägaren eller branschen som helhet har heller något att vinna på att medverka till att reservatsbehovet minimeras eller att reservatsfrågan löses på ett från samhällssynpunkt kostnadseffektivt sätt – tvärtom verkar incitamentsstrukturen på sådant sätt att det är mera fördelaktigt för såväl den enskilde skogsbrukaren som för branschen som helhet att motarbeta de lösningar som ur ett övergripande perspektiv är mest rationella.

¹ <http://www.arenaide.se/rapporter/minimera-reservatsarealen/>

Magnus Nilsson

Produktion

De certifieringssystem – FSC och PEFC – som etablerats kan inte ersätta frånvaron av en sammanhållen skogspolitik utan ska betraktas som de marknadsföringsinstrument de är. I bästa fall kan de höja virkespriset för virke från certifierade marker och därmed i viss mån kompensera skogsägaren för de uppoffringar naturhänsynen inneburit, men certifieringssystemen saknar koppling till den nationella skogspolitiken, de innehåller ett stort mått av lynnighet och oförutsägbarhet, och de har mot denna bakgrund inga förutsättningar att mer än marginellt främja en skogsbrukspraktik som på ett kostnadseffektivt sätt förverkligar den nationella skogspolitikens mål.

De förändringar Miljömålsberedningen föreslår har inga som helst förutsättningar att på ett avgörande sätt förbättra möjligheterna att närma sig de skogspolitiska målen. Beredningen föreslår att möjligheterna för en skogsägare att ostraffat kunna strunta i skogsvårdslagens hänsynsregler i någon mån ska begränsas. Det är möjligt att den föreslagna ordningen i någon liten grad kan förbättra naturhänsynen, men vi är alltså mycket långt från ett läge där skogsägaren har skäl att i sin verksamhet beakta skogspolitikens miljömål.

I botten blockeras en effektiv politik av mantrat "frihet under ansvar", dvs den principiella synen att i vilken mån naturhänsyn ska tas i skog inte är en politisk fråga utan något som den enskilde markägaren själv ska styra över. Av devisen följer uppfattningen att samhället i princip inte bör ställa några krav om hänsyn och då detta sker ska markägaren vid varjekrav om anpassning, hänsyn eller reservatsbildning fullt ut, nej numera överfullt (=125 % av marknadsvärdet) ersättas av skattebetalarna enligt en princip som skulle kunna kallas VPP, "Victim Pays principle".

Den gällande ideologiska grunden för skogspolitiken ger således en sorts garanti för att kostnaderna för att nå skogspolitikens miljömål maximeras. Miljömålsberedningen närmar sig tyvärr inte ens denna problematik. Än mindre redovisar man någon lösning.

I den bilagda rapporten "Minimera reservatsarealen" försöker jag diskutera hur en skogspolitik som klarar miljömålen med minsta möjliga effekter på virkesproduktionen skulle kunna se ut. Grunden för förslaget är att ge markägare så starka incitament att det blir möjligt att begränsa reservatsarealen till de 9-16 procent som diskuteras i den tidigare refererade rapporten från Skogsstyrelsen. Dessa incitament måste dels främja att tillräckligt stora och relevanta naturhänsyn tas på den brukade arealen, dels ge näringen som helhet motiv att medverka till att ett från ekologisk synpunkt effektivt nätverk av reservat etableras.

Ett fundamentalt problem i sammanhanget är de begränsningar när det gäller samhällets möjligheter att ställa krav om allmänna hänsyn i skogsbruket som blev följden av den ändring av ersättningsreglerna som ingick i den översyn av planlagstiftningen som genomfördes i slutet av 80-talet och som numera finns inskriven i regeringsformen. En förändring av reglerna i regeringsformen som ger möjlighet att skärpa de obligatoriska kraven om naturhänsyn skulle i ett slag förbättra möjligheterna till en kostnadseffektiv miljöpolitik i skogen.

Ändringar i regeringsformen tar tid och därför anser jag att regeringen i avvaktan på en sådan reform bör överväga att införa en allmän naturvårdsavgift på all skogsmark, en avgift som markägaren befrias från om han eller hon i ett skriftligt avtal förbinder sig att ta betydligt större hänsyn i skogsbruket än de som följer av skogsvårdslagen. En rimlig hänsynsnivå skulle kunna vara den som gäller för FSC-certifierad mark. Markägare som redan är anslutna till FSC skulle i så fall inte påverkas av vare sig avgiften eller av skärpta hänsynskrav.

En annan väg som bör prövas är att tillföra fler obligatoriska hänsynskrav i skogsvårdslagen, t.ex. formulerade i termer av hur många träd över en viss dimension per hektar som måste lämnas vid avverkningar.

Intäkter från den allmänna naturvårdsavgiften (se ovan) skulle kunna utnyttjas för att ersätta skogsägare som genomför aktiva naturvårdsåtgärder i form av bränning, översvämningar, skogsbeta

Magnus Nilsson

Produktion

– kostsamma åtgärder av stor betydelse från naturvårdssynpunkt som enskild skogsägare saknar förutsättningar att bedriva på eget initiativ.

Incitament för skogsnäringen att medverka till ett ekologiskt effektivt och väl sammanlänkat nätverk av reservat bör skapas genom införandet av en särskild naturvårdsavgift, lämpligen baserad på virkesförbrukningen vid större virkesförbrukande anläggningar, t ex massafribiker, sågverk och energianläggningar. Intäkterna från avgiften används för att delfinansera bildandet av reservatsnätverket. Ju snabbare och billigare det nödvändiga reservatsnätverket kan etableras, desto snabbare kan den särskilda avgiften avvecklas. Skogsnäringen bör ha stort inflytande över vilka marker som skyddas i syfte att just minimera behovet av reservat.

Jag utvecklar gärna synpunkter i diskussion med regeringskansliet.

Med vänlig hälsning

Magnus Nilsson
Magnus Nilsson Produktion
Vindragarvägen 8, 11750 Stockholm
E-post: magnus@nilssonproduktion.se
Mobil: 0708-996688

Bilaga: "Minimera reservatsarealen"