

Till Näringsdepartementet

Ert dnr N2015/2214/sk

## Synpunkter på underlagsrapporter från arbetet med att ta fram Sveriges första nationella skogsprogram

Så länge det i skogspolitiken saknas ekonomiska incitament för markägarna att medverka till att miljömålet i skogen nås på ett från samhällsekonomisk synpunkt kostnadseffektivt sätt, kommer gapet mellan det politiska målet och verkligheten att bestå och sannolikt växa. Med nuvarande regelverk och incitamentsstruktur är det helt enkelt omöjligt att nå miljömålet.

Möjligheterna att klara miljömålet och samtidigt upprätthålla en hög virkesproduktion är samtidigt mycket goda, men nuvarande regelverk och incitament förhindrar en sådan utveckling. Denna problematik går inte att resonera bort i gruppdiskussioner utan kräver en ny politik. Tänkbara grundbultar i en sådan ny politik som har förutsättningar att lyckas:

### 1. Skärp kraven på generella naturhänsyn på brukade skogsarealer

- a. Inför fler obligatoriska krav i Skogsvårdslagen (t.ex. minst x träd, minst y cm tjocka per ha)
- b. Alt 1: Ändra RF 2:15 så att Skogsstyrelsens förelägganden kan bli tuffare (= justera gränsen för vilka inskränkningar en markägare måste tåla utan ersättning)
- b. Alt 2: Inför en "allmän naturvårdsavgift" baserad på t.ex. bonitet. Markägare som i avtal långsiktigt lovar högre hänsynsnivå än lagkraven (t.ex. motsv. FSC) ges avgiftsfrihet.

### 2. Gör skogsnäringen ekonomiskt medansvarig för reservatsbildning

- Köp in tillräckliga och rätt arealer med lån i Riksgälden – involvera näringen i val av mark.
- Amortera lånen med "särskild naturvårdsavgift" baserad på virkesförbrukning vid massafabriker, sågverk och större energianläggningar. För varje krona näringen betalar, skjuter staten till en krona.
- Avskaffa avgiften när lånen amorterats (=med snabbt förbättrade hänsyn och hög kvalitet på reservatsstrukturen befrias näringen snabbare från avgiften).

### 3. Utveckla samordnad skogsförvaltning inom större landskap (parallell vattendirektivet?)

(Yttrandet berör i första hand underlagsrapport 2. Kortfattade synpunkter på övriga rapporter återfinns sist i yttrandet.)

#### Allmänt

Ur de remitterade dokumentet stiger en hemtrevlig doft av färska kanelbullar och nybryggt kaffe. Grundtanken bakom skogsprogramsprocessen tycks vara att om bara alla intressenter får möjlighet att träffas under gemytliga former, och bara kaffet och bullarna är tillräckligt goda, så ska nog de motsättningar som finns inom skogspolitiken kunna lösas.

I vissa fall tycks den trivsamma metoden ha lyckats, och atmosfären verkligen ha smittat av sig på de levererade dokumenten och producerat förslag alla bör kunna enas kring. I något fall tycks dock kaffet och bullar inte ha räckt till för att lösa motsättningarna. I ytterligare något fall förefaller trevnaden ha uppnåtts genom att en enda av de deltagande intressenterna har fått formulera arbetsgruppens samlade hållning.

Finns inga motsättningar är det naturligtvis lätt att komma överens: Vem är emot att skogens turistiska värden tas till vara, att vidareförädlingen av skogsprodukter drivs längre, att skogsenergin får spela en roll i den framtida energiförsörjningen?

På andra områden är motsättningarna reella och låter sig inte pratas bort ens med hjälp av berg av aldrig så goda bullar och oceaner av det bästa kaffe som finns att få. På dessa områden är det svårt att se att arbetet i arbetsgrupperna har fört utvecklingen framåt en millimeter.

Den viktigaste och svåraste motsättningen är den i viss utsträckning olösliga och fundamentala konflikten mellan att å ena sidan säkra skogslandskapets biologiska mångfald och å andra sidan strävan efter ett jämt och högt uttag av virke.

Trots denna fundamentala motsättning mellan skydd och virkesuttag, är, enligt min uppfattning, möjligheterna att utforma en skogspolitik som till måttliga kostnader säkrar både ett långsiktigt högt virkesuttag och den biologiska mångfalden mycket goda. Med rätt regelverk och rätt incitament skulle det vara möjligt att säkra att i princip alla parter bidrar konstruktivt till att säkra den biologiska mångfalden på ett från samhällsekonomisk synpunkt kostnadseffektivt sätt. Tyvärr erbjuder nuvarande skogspolitik inte ett sådant läge, och så länge nuvarande grundförutsättningar består är det, enligt min uppfattning, inte möjligt att närma sig något som liknar en skogspolitik som förenar produktions- och miljömålen. Det krävs helt nya grepp.

## **Arbetsgrupp 2**

Det är illustrativt att arbetsgrupp 2 egentligen ingenstans i sin rapport refererar vare sig till det politiskt fastställda målet om att bevara den biologiska mångfalden eller till begreppet "kostnadseffektivitet". Gruppen nämner att Naturvårdsverket i sin utvärdering av miljömålet "Levande skogar" identifierat ett stort gap mellan det politiska målet och den aktuella situationen/utvecklingen, och refererar kortfattat slutsatserna av den forskning som analyserat vad som fordras för att sluta detta gap<sup>1</sup>, men dessa slutsatser återspeglas i princip inte alls i förslagen. I stället för att analysera vilka faktorer som försvårar måluppfyllelsen och hur dessa blockerande faktorer skulle kunna undanröjas, skildras miljöutmaningen i skogen som en evig dragkamp mellan olika intressen där skogsbiologisk forskning och politiskt fastställda, övergripande miljömålet spelar sidoroller och utvecklingen istället styrs av vilka intressenter som för tillfället är starkast (vilket nästan alltid är intresset att maximera virkesuttaget...). Inget seriöst försök görs att hitta en politik där miljömålet nås.

## **Varför nås inte miljömålet?**

Det avgörande hindret för att kunna förverkliga miljömålet i skogen är att den grundprincip som formulerats för naturskyddet i skogslandskapet – "Frihet under ansvar" – blivit så helig att den som vågar ifrågasätta principen och efterlyser tvingande regelverk och ekonomiska incitament, tenderar att behandlas som en kusin till Djings-Khan och pådyvlas ambitionen att vilja avskaffa den privata äganderätten och stjäla skogsmarken från landets skogsägare. Frånvaron av nyanser i diskussionen är påtaglig. Gaphalsarna härskar.

Att principen "Frihet under ansvar" givits sankrosankt status förklarar varför det i princip saknas tvingande hänsynskrav inom skogsbruket. Myndigheter, skogsägarföreningar, certifieringssystem

---

<sup>1</sup> Se sid 15, avsnittet som inleds "Skogslandskapet är dynamiskt..."

m.m. gör många positiva insatser för att uppmuntra markägare att ta naturhänsyn, men i motsats till andra samhällsområden där obligatoriska miljökrav är legio, är de lagstadgade kraven på miljöhänsyn i skogen så utomordentligt begränsade att man måste beteckna miljöhänsyn i skogsbruket inte som en skyldighet utan som en sorts hobby som markägare pysslar med i mån av privat (eller möjligen marknadsdrivet) intresse. En förutsättning för att systemet skulle kunna fungera är att de som äger den skogsmarken utgörs av en särskild sorts enastående självuppoftande medborgare, beredda att utan ersättning frivilligt ta på sig ibland tämligen betydande ekonomiska uppoffringar för att i det allmänna och evigheten tjänst uppfylla skogspolitikens miljömål.

Skälet till denna märkliga ordning är dels att tvingande miljökrav just inom skogsbruket anses strida med den privata äganderätten, men det hävdas också att generella, obligatoriska miljökrav skulle motverka måluppfyllelsen efter det skulle reta landets (samtidigt antaget särdeles självuppoftande) skogsägarna så till den milda grad att de på pin kiv helt skulle upphöra att ta naturhänsyn och istället i vrede aktivt börja förstöra naturvärdena på sina marker. Med besynnerlig logik framställs frånvaron av regler som en garant för ibland kostsamma naturhänsyn.

Den enda verksamma, tvingande regel som finns är artskyddsförordningen, som införts via EG-rätten, ett juridiskt missfoster som är ett uselt redskap för naturvården, eftersom förordningen i stället för att uppmuntra till hänsyn snarast ger markägare incitament att skövla, men som dessutom fungerar som ett enastående politiskt redskap i händerna på de delar av skogsnäringen som i sin retorik starkast drar åt "Djingsis-Khan"-hållet.

Frånvaron av tvingande, obligatoriska regler innebär bl.a.:

- Att skogsbrukare som frivilligt gör uppoffringar för att bevara den biologiska mångfalden systematiskt missgynnas ekonomiskt framför skogsägare som inte tar detta ansvar. Långsiktigt är det svårt att inte tro att detta leder till att en allt större andel av skogsarealen hamnar i händerna på de aktörer som struntar i naturhänsynen.
- Att de naturhänsyn som tas, t.ex. i form av frivilliga avsättningar, genomförs på ett helt okoordinerat sätt, styrt av de enskilda skogsägarnas individuella situation och bedömning. En självklar konsekvens är att den mark som i första hand skyddas på frivillig väg är lågproduktiv, en annan att valet av skyddade områden sker utan tanke på att skapa sammanhängande spridningskorridorer i landskapet.

Att utvecklingen på den brukade marken i princip gjorts helt beroende av enskilda markägares engagemang, innebär samtidigt att naturskydd i form av reservat som köpts in med skattemedel – den från samhällssynpunkt allra dyraste formen av naturskydd – tilldelats en orimligt stor roll. Myndigheternas starka fokuset på att köpa in och i princip förbjuda virkesuttag i statliga reservat bidrar i sin tur till att ytterligare förvränga perspektiven och försvåra en från samhällssynpunkt kostnadseffektiv måluppfyllelse.

Att markinköp för reservat blivit den dominerande åtgärden bidrar till de incitament skogsägaren möter blir än skevare, eftersom det ytterligare förstärker signalen att miljöhänsyn i skogen handlar om frivillighet och att staten måste vara beredd att ekonomiskt kompensera i princip varje form om hänsyn. Fokuseringen på reservat legitimerar att näringen driver på för att maximera den samlade ersättning man får från staten (=maximera statens kostnader) och på samma gång motsätter sig den generella, obligatoriska naturanpassning av verksamheten på de brukade arealerna som skulle begränsa behovet av naturreservat och innebära att miljömålet skulle kunna nås på ett kostnadseffektivt sätt.

Alla berörda agerar helt i enlighet med de signaler och incitament politiken sänder ut – och resultatet blir ett växande (eller i varje fall inte krympande) gap mellan politikens mål och den reella utvecklingen.

Misslyckandet beror inte på att markägare är onda och hänsynslösa – skogsägare är nog som folk är mest. Problemen orsakas av att skogsnäringen saknar ekonomiska motiv att bidra till miljömålet nås. Om den som gör rätt straffas ekonomiskt, medan den som gör fel belönas – hur kan någon förvänta sig att ett sådant system ska leverera?

### Vägen framåt

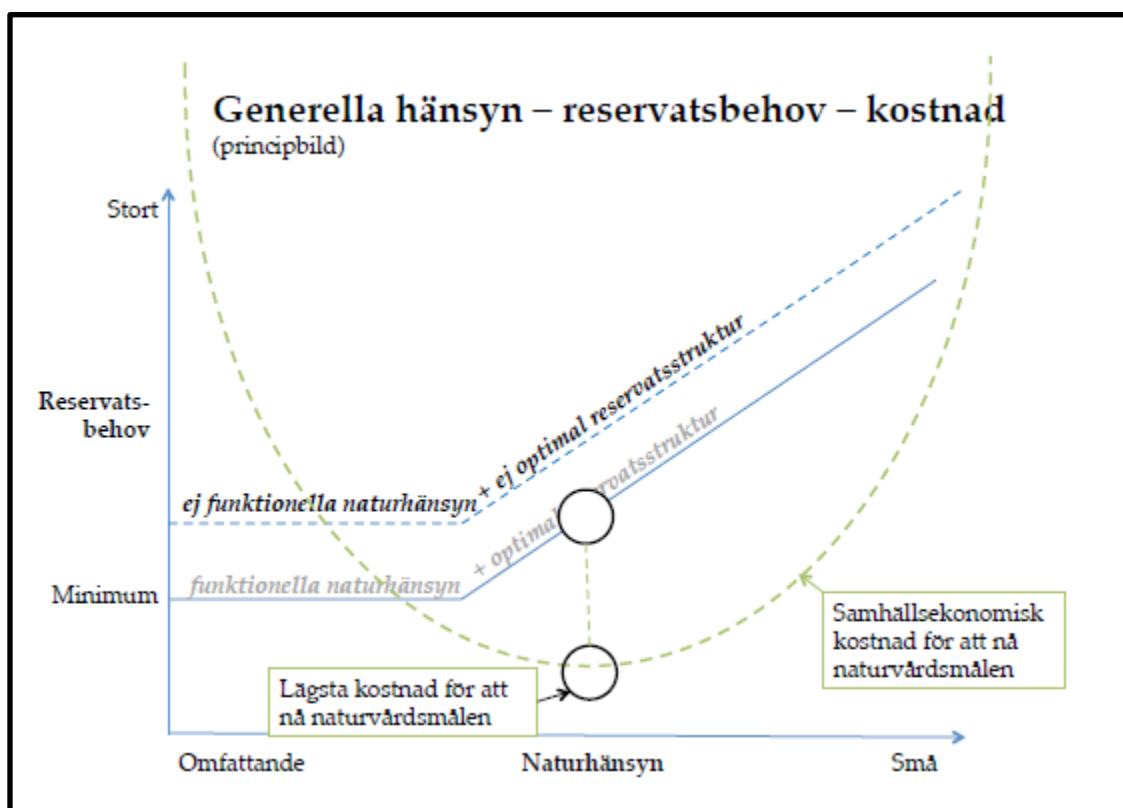
Den självklara slutsatsen – och det som måste till om skogspolitikens mål ska kunna uppnås – är att skogsägarna möts av ett incitamentssystem som innebär att de vinner ekonomiskt på att bidra till att nå miljömålet och förlorar på att inte göra det.

I botten för politiken måste ligga ett samhällsekonomiskt effektivitetsresonemang: Hur når vi miljömålet till lägsta samhällsekonomiska kostnad?

En viktig utgångspunkt är att miljömålet i så hög grad som möjligt bör nås genom att anpassa verksamheten på de brukade arealerna. Att bilda reservat kostar mycket pengar och begränsar det möjliga virkesuttaget. Ju större del av naturskyddsuppdraget som kan lösas på den brukade arealen, desto lägre samhällsekonomisk kostnad.

I min rapport "Minimera reservatsarealen"<sup>2</sup> skissar jag hur ett sådant system skulle kunna se ut.

I botten krävs en lagstiftning eller ett incitamentssystem som gör det ekonomiskt attraktivt för markägaren att ta betydligt större naturhänsyn än dagens på den brukade arealen. Naturhänsyn och reservatsbehov är delvis kommunicerande kärl: Ju bättre naturhänsyn, desto lägre reservatsbehov – ju sämre naturhänsyn, desto större reservatsbehov (se figur). Som komplement bör skogsnäringen bli delansvarig för att finansiera det behov av reservat återstår. På så sätt skulle näringen ges ekonomiska motiv att medverka till att reservatsbehovet begränsas.



<sup>2</sup> <http://www.arenaide.se/rapporter/minimera-reservatsarealen/>

## **Tänkbar stomme till en ny politik för att på ett kostnadseffektivt sätt nå miljömålet i skogen**

### **1. Skärp kraven på generella naturhänsyn på brukade skogsarealer**

- a. Inför fler obligatoriska krav i Skogsvårdslagen (t.ex. minst x träd, minst y cm tjocka per ha)
- b. Alt 1: Ändra RF 2:15 så att Skogsstyrelsens förelägganden kan bli tuffare (= justera gränsen för vilka inskränkningar en markägare måste tåla utan ersättning)
- b. Alt 2: Inför en "allmän naturvårdsavgift" baserad på t.ex. bonitet. Markägare som i avtal långsiktigt lovar högre hänsynsnivå än lagkraven (t.ex. motsv. FSC) ges avgiftsfrihet.

### **2. Gör skogsnäringen ekonomiskt medansvarig för reservatsbildning**

- Köp in tillräckliga och rätt arealer med lån i Riksgälden – involvera näringen i val av mark.
- Amortera lånen med "särskild naturvårdsavgift" baserad på virkesförbrukning vid massafabriker, sågverk och större energianläggningar. För varje krona näringen betalar, skjuter staten till en krona.
- Avskaffa avgiften när lånen amorterats (=med snabbt förbättrade hänsyn och hög kvalitet på reservatsstrukturen befrias näringen snabbare från avgiften).

### **3. Utveckla samordnad skogsförvaltning inom större landskap (parallell vattendirektivet?)**

Det ska inte uteslutas att en bred politiskt enighet kring ett reformpaket med ungefär denna inriktning skulle främjas av varma kanelbullar och gott kaffe.

---

## **Synpunkter på rapporter från arbetsgrupperna 1, 3 och 4**

### **Arbetsgrupp 1**

Förslag om centrumbildning för forskning kring mångbruk är bra.

Incitament för mångbruk föreslås – men strider inte det mot principen "Frihet under ansvar"?

I och för sig positivt att marknadsföra skyddad natur, men risken är att sådana satsningar understödjer uppfattningen att naturskyddet – vars primära syfte är att säkra den biologiska mångfalden – främst uppfattas syfta till att skydda udda, spektakulära, turistiska miljöer. Blir detta effekten motverkar turistsatsningar miljömålet.

Bra med ökade satsningar på skötsel av reservat – både av naturvårdsskäl och för tillgänglighet. Bra om nyanlända kan engageras.

Också bra med fler friluftsdagar och satsningar på bättre kontakt med skogen.

Artskyddsförordningen måste ses över – i sin nuvarande utformning ger den markägarna negativa incitament. Se diskussion ovan kring rapport 2.

Strandskyddet behöver differentieras med tuffare regler i hårt exploaterade områden – skärgårdar, storstadsnära m.m., och mildare regler i glesbygd. Viktigt att inte bortse från strandskyddets mycket stora värde för biologisk mångfald.

### **Arbetsgrupp 3**

Rätt ointressant partsinlaga från Skogsindustrierna, som enbart tar sikte på ökad virkesproduktion. Inget nämns om besöksnäring, mångfaldsbruk, naturskydd. Intressant är att behovet av incitament lyfts fram för snart sagt alla ändamål – för hållbarhet, för att forskare ska meriteras, för att öka kostnaden för fossilbaserade CO<sub>2</sub>-utsläpp, för att stödja omställningen till bioekonomi, för att få en bra byggprocess etc. Det är tänkvärt att samma aktörer som således ständigt upprepar behovet av incitament inom snart sagt alla områden man vurmar för, beträffande naturhänsyn resonerar på rakt

motsatt sätt och på detta område tvärtom bekämpar incitament och i stället värnar principen "Frihet under ansvar".

#### Arbetsgrupp 4

Den mest väsentliga aspekt som missas i rapport 4 är behovet av naturvårdskrav i EUs klimatlagstiftning. I nuvarande regelverk finns s.k. hållbarhetskriterier för de flytande och gasformiga förnybara EUs medlemsländer eller deltagarna i EUs utsläppshandel får tillgodoräkna sig när man uppfyller EUs förnybartdirektiv och direktivet om utsläppshandeln. För fasta biobränslen finns däremot inga som helst krav i någon av dessa lagstiftningar, vilket innebär att alla skogsprodukter, även t.ex. flis från riktigt brutalt och exploaterande skogsbruk någonstans i världen, erhåller samma fördelaktiga hantering som biobränslen som producerats med starka miljöhänsyn. Konsekvensen är att EUs klimatlagstiftning i växande grad kommer att främja hårdexploaterande skogsbruk på bekostnad av hänsynsfullt skogsbruk. Är det *det* vi vill? Märkligt nog bekämpar svenska intressen – både skogsnäringen och regeringen – att naturvårdskrav förs in i lagstiftningen, dvs. man värnar marknaden för produkter från brutalt skogsbruk. Agerandet är obegripligt och allt annat än ansvarsfullt, särskilt mot bakgrund av att både den svenska skogsnäringen och den svenska regeringen i alla tänkbara sammanhang brukar hävda att svenskt skogsbruk är särdeles miljöanpassat. Varför slåss i så fall svenska intressen för att skogsbruk med sämre miljöprestanda ska gynnas i lika hög grad? Är man rädd att svenskt skogsbruk skulle underkännas i ett miljötest? Sverige bör självklart verka för att hållbarhetskriterier införs även för fasta biobränslen inom EUs klimatlagstiftning, inte bara för att stänga ute produkter från gangsterskogsbruk utan också därför att jag tror att den svenska skogsnäringen skulle gynnas.

Magnus Nilsson, miljökonsult, författare till "Minimera reservatsarealen" (Arena Idé 2013)