

MINIMERA RESERVATSAREALEN!

Om kostnadseffektiva vägar att nå miljömålet i skogen

Magnus Nilsson

Arena Idés förord	3
Författarens förord	4
Inledning	5
Konkreta förslag	5
Hur mycket och vad behöver skyddas?	7
Den svenska skogen – ägande, naturskydd, virkesproduktion	9
Den svenska skogsindustrin	10
Skogsmarken – användning, skydd	11
Den svenska skogspolitiken	13
Vad händer i skogen?	18
Vilka krav om naturhänsyn kan ställas på skogsägaren? Om ersättningsreglerna.	23
Miljön i skogspolitiken	27
Artskyddsförordningen	29
Certifiering av skogsbruk – FSC och PEFC	30
Skogen, klimatet och naturvården	32
En politik för att nå miljömålet i skogen	35
Konkreta förslag	37
1. Skogsvårdslagen: Gör fler hänsynsåtgärder obligatoriska	37
2. Inför en allmän naturvårdsavgift på all produktiv skogsmark (utanför reservat, biotop-skyddsområden m.m.), baserad på t.ex. bonitet. Avgiftsbefrielse vid förhöjd hänsyn (t.ex. motsvarande FSC)	38
3. Lagstiftning för landskapsplanering	39
4. Naturvårdsfond för att permanent skydda områden för fri utveckling	41
5. Löpande stöd för aktiva naturvårdsåtgärder i skogen (kraftigt utvidgat Nokås)	43
6. Intensivodling	44

Arena Idés förord

Sverige är ett skogsland. Nära 70 procent av vår yta består av skog, men den politiska diskussionen om skogen är varken särskilt publik eller politiskt prioriterad. Skogen ägs av nära 330 000 olika ägare, varav hälften är enskilda ägare, en fjärdedel aktiebolag och resten uppdelat på statliga bolag och andra ägare.

Arena Idé, tankesmedjan inom Arenagruppen, har bett journalisten och miljökonsulten Magnus Nilson att skriva denna rapport om skogspolitik för att stimulera debatten om frågor som förtjänar större uppmärksamhet.

Titeln på rapporten, *Minimera reservatsarealen*, är medvetet vald för att dra till sig uppmärksamhet samt för att peka på hur incitament för skogsägarna kan leda till skogsbruk med större naturhänsyn än de som följer av nuvarande skogsvårdslag.

Vi hoppas att vi på detta sätt kan bidra till en debatt som leder till en bättre skogsvårdspolitik.

Stockholm i mars 2013

Boa Ruthström
Chef Arena Idé

Författarens förord

Detta är inte en sammanställning om tillståndet för den svenska skogen. Det handlar inte ens om hur det borde vara. Ambitionen inskränker sig till att diskutera hur man på lämpligaste sätt ska kunna förverkliga de mål för livet i det svenska skogslandskapet som det i flera decennier rått konsensus kring i riksdagen. På marginalen berör det också frågan om skogens betydelse som friluftsmiljö.

Man kan diskutera om det miljömål för skogen riksdagen slagit fast är bra eller dåligt. Min utgångspunkt är att målet finns och att uppgiften nu är att finna de lämpligaste vägarna att nå målet. Den som inte tycker att mina idéer duger får faktiskt göra sig besväret att komma med egna förslag och sedan trovärdigt visa att dessa andra vägar har större förutsättningar att leda fram till målen.

I rapporten skriver jag mycket om de bestämmelser om s.k. intrångsersättning som gäller. För den oinvigde kan det förefalla som abstrakta juridiska petitesseer – vad har torra paragrafer med kritporingens och varglavens överlevnad att göra?

I själva verket är synen på vilka lagstadgade skyldigheter och rättigheter man som ägare av skogsmark måste acceptera kärnan i hela debatten om skogen och naturvården. Den formella, juridiska gränsen för markägarens skyldigheter definieras av lagstiftningens regler om intrångsersättning. Hur starka krav på naturhänsyn kan det omgivande samhället, företrätt av staten, ställa på en markägare utan att denne/denna ska ha rätt till ersättning från skattebetalarna?

Ju mindre krav om generell naturanpassning av skogsbruket staten kan ställa på den enskilde markägaren, desto svårare och dyrare blir det att förverkliga de politiskt fastställda målen. Och tvärtom – ju starkare de generella kraven om naturhänsyn är, desto mindre resurser måste vi lägga på att lösa in och undanta skogsmark från skogsbruk genom t.ex. reservatsbildning.

Ur perspektivet biologisk mångfald är valet av strategi egentligen likgiltigt så länge målen nås. Ur andra perspektiv – samhällsekonomi, regionalpolitik, näringspolitik etc. – får olika strategier dramatiska effekter, inte minst ekonomiskt, dels i form av kostnader för inlösen av mark för naturreservat, dels i form av minskad virkesproduktion.

Det borde ligga i allas intresse att samhällets kostnader för att klara miljömålet minimeras. Huvudstrategin måste, som jag ser det, vara att nå skogens miljömål med så liten reservatsareal som möjligt – ett resonemang som säkert kan reta gallfeber bland naturvårdare och låta som ljuv musik för skogsnäringens lobbyister. Men för att en sådan strategi ska kunna fungera krävs, vilket jag hoppas rapporten visar, att synen på vilka hänsyn, inskränkningar och ekonomiska uppoffringar alla markägare måste acceptera utan att kunna kräva ersättning av skattebetalarna förändras, antingen genom att nuvarande, utomordentligt svaga lagstiftning skärps betydligt eller att man, med hjälp av ekonomiska styrmedel, kringgår lagstiftningens begränsningar.

Inledning

Det finns tre utgångspunkter för denna rapport.

Den första är de principmål för naturvården i Sverige som en enig riksdag första gången antog 1991 och som stora politiska majoriteter därefter i ett antal sammanhang bekräftat:

”Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.”¹

”Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.”²

Den andra är att arbetet med att nå det antagna målet om biologisk mångfald i skogen måste ske på vetenskaplig grund. Inom den skogsekologiska forskningen finns en samstämmighet om att man för att klara de politiskt fastslagna principmålen (se ovan) som en tumregel måste bevara eller återskapa naturmiljöer motsvarande minst 20 procent av varje arts ursprungliga livsmiljöer i landskapet.³ Detta är också den ambition Sverige och EU drivit inom FNs konvention om biologisk mångfald.⁴

Den tredje är att målet att säkra livsmiljöerna i tillräcklig omfattning bör nås till så låg samhälls-ekonomisk kostnad som möjligt. Skogen är viktig som råvarukälla för skogsindustrin, byggnads- och möbelbranschen, energisektorn m.m., basen för tusentals arbetstillfällen och därmed en viktig förutsättning för välfärden och allas möjligheter att leva ett värdigt liv runt om i vårt land. Efter- som det, i varje fall på kort sikt, finns en fundamental konflikt mellan artbevarande och strävan efter maximal virkesproduktion, är det viktigt att naturvårdsmålen nås med så små negativa effekter på virkestillväxten som möjligt.

Konkreta förslag

(I rapportens sista kapitel utvecklas och preciseras förslagen.)

- 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. skogsbete, naturvårdsbränder och översvämningar) samt arbete med att naturvårdsmässigt samordna skogsbruket över större landskap (t.ex. avrinningsområden).
- c. Fler naturhänsyn än i dag bör bli obligatoriska (= icke-ersättningsgrundande) genom att de skrivs in i skogsvårdslagen.

¹ En god livsmiljö. Prop. 1990/91:90

² En ny skogspolitik. Prop. 1992/93:226

³ Se t.ex. Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer. Skogsstyrelsen rapport 4/2010

⁴ <http://www.cbd.int/>

- 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 energi-anläggningar 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 kostnads-effektivt sätt skapa en fungerande reservatsstruktur och begränsa konflikterna mellan naturvårds- och produktionsintressena.
- 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 bör inte betraktas som produktiv skogsmark utan regleras vid sidan om skogsvårdslagen.

Hur mycket och vad behöver skyddas?

Miljömålet för det svenska skogsbruket finns fastlagt i ett antal riksdagsbeslut

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

En god livsmiljö. Prop. 1990/91:90

”Skogen skall brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.”

En ny skogspolitik. Prop. 1992/93:226

”Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.”

Skogsvårdslagen 1 §. Senaste version som började gälla september 2010.

Kunskapen om vad som fordras för att säkra den biologiska mångfalden har växt snabbt. På uppdrag av 1990 års skogspolitiska utredning bedömde en grupp forskare att, beroende på hur det reguljära skogsbruket utvecklades och förutsatt att den skyddade arealen var optimalt fördelad i landskapet från artbevarandesynpunkt, 5–15 procent av den produktiva skogsmarken måste avsättas som reservat för att det politiska målet skulle kunna klaras.⁵

Några år senare, 1997, publicerade Miljöårsberedningen en grundligare analys som landade i att minst 20 procent av de ursprungliga skogsmiljöerna måste bevaras.⁶ Hela minimiarealen skulle dock inte behöva säkras i reservat utan en stor del av skyddsbehovet skulle kunna klaras genom effektiva hänsyn i det reguljära skogsbruket. Med effektiva hänsyn och ett väl sammanlänkat, representativt och funktionellt nätverk av skyddade områden skulle behovet av helt undanta produktiv skogsmark från skogsbruk, beroende på växtregion, kunna begränsas till 8–16 procent. Med tanke på den lilla arealen naturskog som redan då återstod var dock rekommendationen att helt stoppa avverkningen av naturskog.

Dessa analyser har senare utvärderats, granskats och omvärderats, men bedömningarna står sig i stort sett. I den senaste analysen, som gjorts på Skogsstyrelsens uppdrag och publicerades 2010, redovisas ny forskning som i allt väsentligt bekräftar slutsatserna från 90-talet:

- Som en tumregel måste minst 20 procent av de ursprungliga skogsmiljöerna inom respektive växtgeografisk region bevaras alternativt återskapas för att klara de politiska målen.
- Förutsatt att man i det reguljära skogsbruket tar tillräckligt stora och relevanta naturhänsyn och förutsatt att den areal som skyddas undan skogsbruk är representativ och väl sammanlänkad i fungerande biologisk infrastruktur, kan behovet av att helt undanta större arealer från skogsbruk, beroende på växtregion, begränsas till 8–16 procent av den produktiva skogsarealen. Med sämre generella hänsyn eller om den skyddade arealen har bristande representativitet och/eller inte är funktionellt sammanlänkad ökar den areal som helt måste undantas från skogsbruk.⁷

⁵ Zackrisson m.fl., 1991: Specialanalys till 1990 års skogspolitiska kommitté av behovet av nya reservat för att vidmakthålla den biologiska mångfalden.

⁶ SOU. 1997. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. Statens offentliga utredningar 1997:98, Bilaga 4. Miljödepartementet.

⁷ Per Angelstam m.fl. 2010. Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer. Skogsstyrelsen rapport 4/2010

En annan viktig slutsats är att de återstående arealerna naturskog inte på långa vägar räcker för att klara behoven. För att klara målen måste uppemot en miljon hektar i dag brukad skogsmark lämnas för fri utveckling mot naturskogar.

Tabell 1. Behov av skyddad skog vid optimala naturhänsyn inom skogsbruket och en optimal reservatsstruktur utanför den fjällnära skogen.⁸

Växtregion (se karta sid. 12)	Nordboreal region	Sydboreal region	Boreonemoral region	Nemoral region
Areal produktiv skogsmark (ha)	6 100 000	8 590 000	6 290 000	910 000
Uppskattat tröskelvärde (%)	≈ 20	≈ 20	≈ 20	≈ 20
Skogsmiljöer som kan sparas i det brukade landskapet (%)	≈ 11	≈ 12	≈ 8	≈ 4
Andel som måste skyddas i reservat	≈ 9	≈ 8	≈ 12	≈ 16
Andel skyddad areal 2012 (%)	2,1	1,6	2,5	3,1
Återstår att skydda (%)	≈ 6,9	≈ 6,4	≈ 9,5	≈ 12,9
Behov av restaurering (%)	≈ 3	≈ 4	≈ 5	≈ 11

Tumregeln om ett "tröskelvärde" på 20 procent har efterhand bekräftats. Bl.a. var detta den nivå EU-länderna, däribland Sverige, 2010 ville skriva in i det s.k. Nagoya-protokollet till FNs konvention om biologisk mångfald. Andra deltagande länder accepterade dock inte ett så högt åtagande och drev därför igenom en lägre siffra i sluttexten:

“År 2020 ska minst 17 procent av landytan och sötvatten, liksom minst 10 procent av kust- och marina områden, då särskilt områden av specifik betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, bevaras genom en effektiv och rättvis förvaltning, i ekologiskt representativa och väl sammanhängande nätverk av skyddade områden samt andra effektiva arealbaserade bevarandeåtgärder.”⁹

⁸ Per Angelstam m.fl. 2010. Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer. Skogsstyrelsen rapport 4-2010

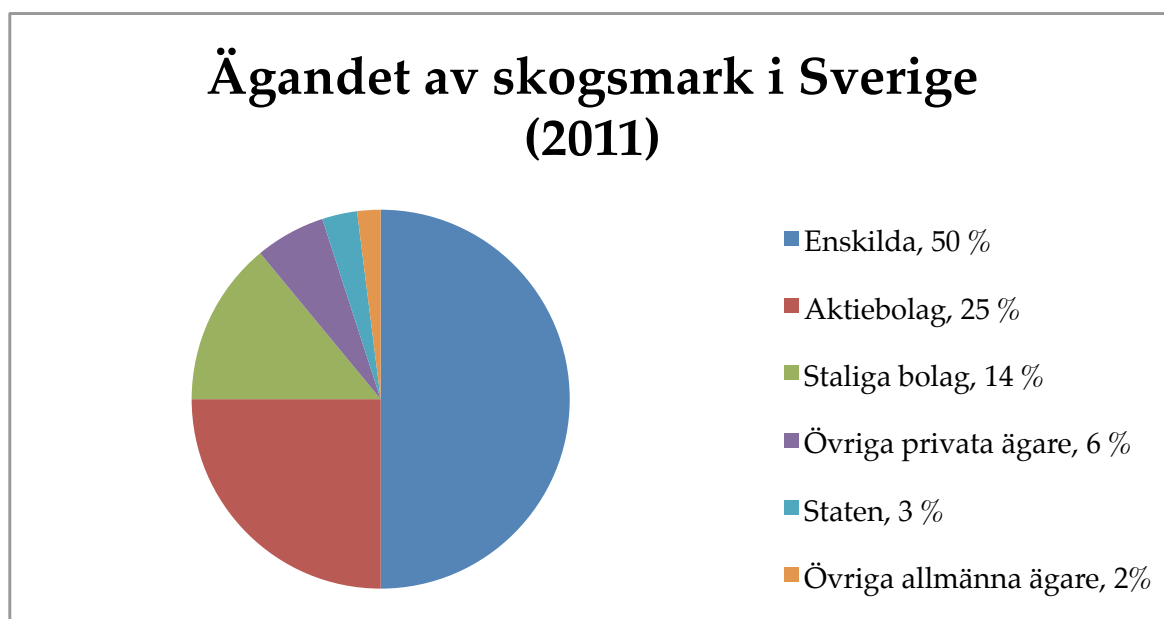
⁹ Aichi Biodiversity Targets, Strategic Goal A, target 11 <http://www.cbd.int/sp/targets/>

Den svenska skogen – ägande, naturskydd, virkesproduktion¹⁰

Sverige är ett skogsland. Av den svenska landarealen på ca 41 miljoner hektar utgörs 28,3 miljoner hektar av skogsmark. Det motsvarar nästan 70 procent. Ägandet är mycket spritt. År 2011 fanns 327 727 skogsägare, fördelat på ägarkategorier:

Bild 1. Ägandet av den svenska skogsmarken fördelat på olika kategorier 2011.

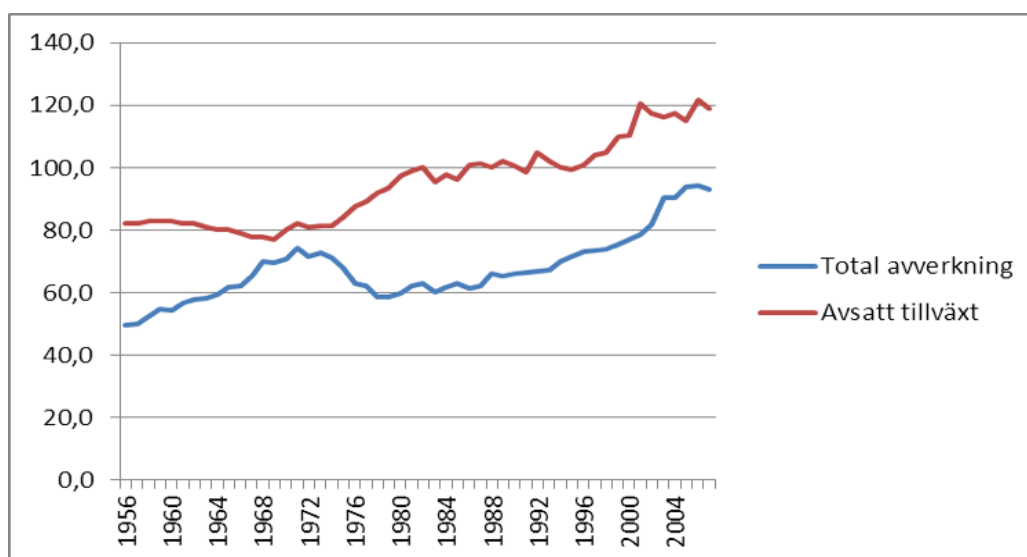
Källa: Skogsstatistisk årsbok 2012



Med undantag för några kortare perioder har virkesförrådet i den svenska skogen stadigt vuxit ända sedan förra sekelskiftet, detta trots att även avverkningarna och virkesuttaget samtidigt ökat betydligt. Under 2011 beräknas den s.k. bruttoavverkningen ha varit nästan 90 miljoner kubikmeter, den högsta nivån hittills. Tillväxten i skogarna under 2011 beräknas samtidigt till drygt 120 miljoner kubikmeter, d.v.s. virkesförrådet steg med 30 miljoner kubikmeter.

¹⁰ Skogsstatistisk årsbok 2012

Bild 2. Årlig virkestillväxt respektive avverkning 1956–2007 utanför naturskyddade områden. Alla markägare. Miljoner m³sk. Källa: Skogsstatistisk årsbok 2012



Under 2011 slutavverkades (normalt genom kalavverkning) 200 000 hektar medan 433 000 hektar gallrades och 309 000 hektar röjdes. Totalt beräknas under året 27 miljoner arbetstimmar ha utförts i skogsbruket, vilket motsvarar 15 000 årsarbeten. Bruttovärdet för skogsavverkningen under 2010 var knappt 29 miljarder kronor. Avverkningskostnaderna var 8,7 miljarder kronor och nettovärdet således 20,3 miljarder kronor. Kostnaderna för återväxtåtgärder, röjning, skogsgödsling och underhåll samt nyinvesteringar i vägar och diken var 3,9 miljarder kronor.

Den svenska skogsindustrin¹¹

Ur internationellt perspektiv är Sverige, i förhållande till sin storlek, en mycket stor aktör på marknaden för skogsprodukter. Här produceras ca 4 procent av all pappersmassa och alla sågade barrträvaror och ca 3 procent av allt papper i världen. Under 2011 producerade svensk skogsindustri nästan 17 miljoner m³ sågade trävaror av barr, 12 miljoner ton pappersmassa och drygt 11 miljoner ton papper och papp. Det totala exportvärdet av papper, pappersmassa och sågade trävaror uppgick till knappt 100 miljarder kronor (varav pappret svarade för 72 miljarder kronor).

Inom massa- och pappersindustrin arbetade drygt 20 000 personer, i sågverksindustrin 12 000, inom snickeri- och skivindustrin 18 000 personer och inom förpackningsindustrin ca 9 000 personer.

Den svenska skogens virkesproduktion är oerhört betydelsefull för det svenska välståndet.

¹¹ Skogsindustrin. En faktasamling. 2011 års branschstatistik. Skogsindustrierna 2012.

Skogsmarken – användning, skydd

Skogsmarksarealen delas in i produktiv resp. icke-produktiv skogsmark. Som icke-produktiv skogsmark ("skogliga impediment") räknas mark med en beräknad genomsnittlig virkestillväxt på mindre än 1 m³ per hektar och år. På sådan mark (ofta mer eller mindre trädbevuxna myrar) är avverkning, gödsling och andra skogsbruksåtgärder förbjudna. Av skogsmarken utgör impedimenten drygt 5 miljoner hektar, den produktiva skogsmarken ca 23 miljoner hektar.

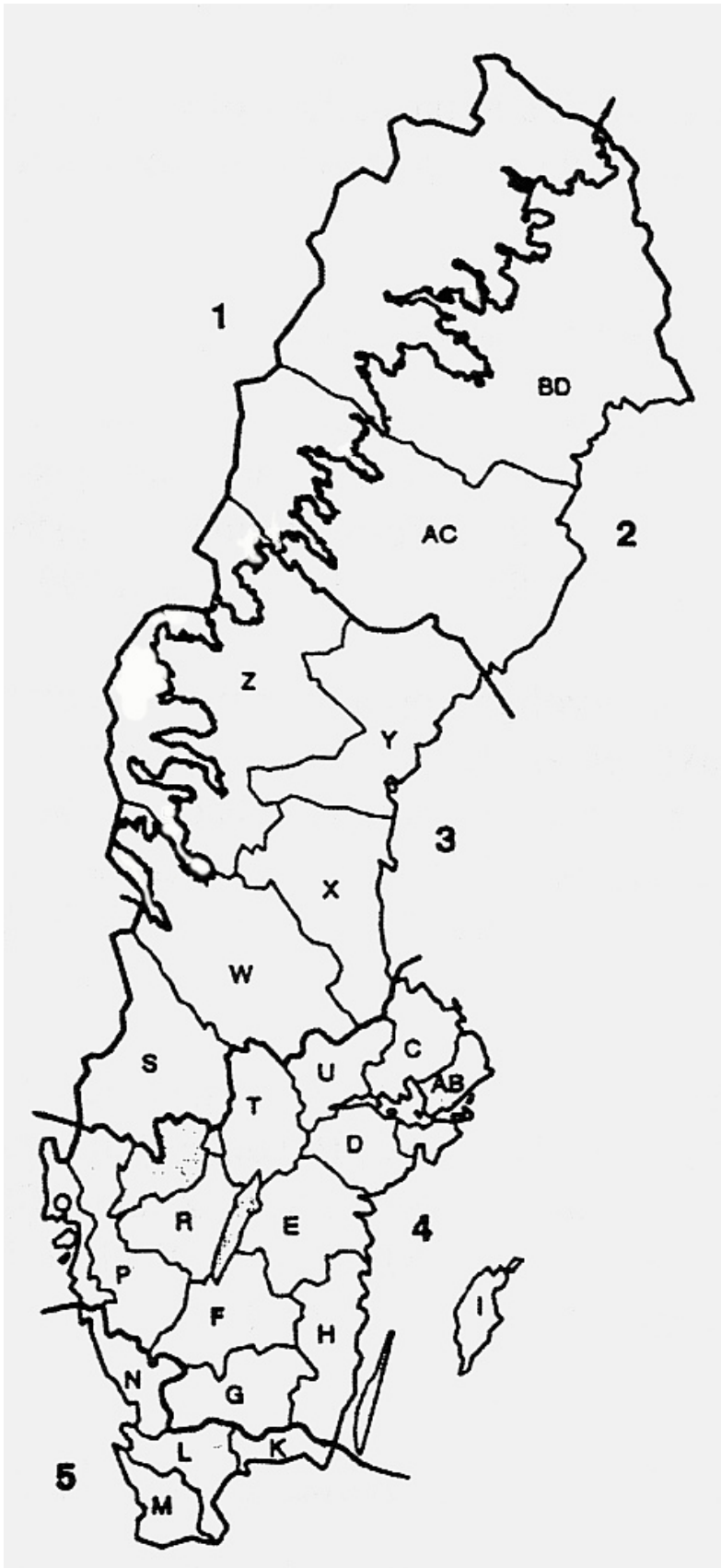
I både produktions- och naturvårdssammanhang är den fjällnära skogen ett specialfall. Här finns stora arealer opåverkad naturskog med stor biologisk mångfald samtidigt som virkestillväxten är låg. Av totalt drygt 3 miljoner hektar fjällnära skog definieras ca 1/3 som impediment, 2/3 som produktiv skogsmark.

Tabell 2. Skogsmarksareal i Sverige och inom formellt skydd per region. 1000-tals hektar.¹²

		Skyddad skogsmark	Andel skyddad skogsmark (%)	Produktiv skogsmark	Skyddad produktiv skogsmark	Andel skyddad produktiv skogsmark (%)
Fjällnära regionen	3 164	1 617	51,1	1 198	464	38,8
Nordboreal region	7 110	146	2,1	6 289	129	2,1
Sydboreal region	9 862	153	1,5	8 684	136	1,6
Boreonemoral region	7 140	169	2,4	6 161	153	2,5
Nemoral region	986	28	2,8	873	27	3,1
Totalt	28 262	2 113	7,5	23 205	910	3,9
– varav nedanför fjällnära regionen	25 098	495	2,0	22 007	446	2,0

¹² Sveriges arbete med bevarande av biologisk mångfald utifrån bevarandemål för landmiljön i den strategiska planen för biologisk mångfald som antogs vid CBD:s partsmöte i Nagoya 2010. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 120303.

Bild 3. Svenska län 1997 och deras fördelning på fjällnära skogar (1), nordligt boreal (2) sydligt boreal (3), boreo-nemoral (4), och nemoral skog (5), se Tabell 1. Efter "Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald", Skogsstyrelsen rapport 2010:4.



Av den produktiva skogsmarken omfattas drygt 900 000 hektar eller 3,9 procent av någon form av formellt naturskydd: nationalpark, naturreservat, biotopskydd, naturvårdsavtal. Halva denna areal finns i det fjällnära området där nästan 40 procent av den produktiva skogen är skyddad. I resten av landet, där 95 procent av den produktiva skogsmarken finns, är andel formellt skyddad mark ca 2,0 procent.

Vid sidan av den formellt skyddade marken omfattas, enligt Skogsstyrelsens uppskattning, ca 1,2 miljoner hektar av den produktiva skogsmarken nedanför den fjällnära regionen av ett frivilligt skydd, d.v.s. markägaren har angett att området är undantaget från skogsbruksåtgärder.¹³ Med frivillig avsättning avser Skogsstyrelsen *”ett minst 0,5 hektar stort område med sammanhängande produktiv skogsmark för vilket markägaren frivilligt har fattat beslut om att åtgärder som kan skada dess naturvärde, kulturmiljö och/eller sociala värde inte ska utföras, området ska finnas dokumenterat i plan eller annan handling”*.

Drygt hälften av den frivilligt skyddade arealen förvaltas av de stora skogsbolagen.¹⁴ Samtliga dessa företag är anslutna till certifieringssystemet FSC (Forest Stewardship Council) som bl.a. ställer krav om att 5 procent av arealen ska undantas skogsbruksåtgärder. Ett liknande krav finns även inom certifieringssystemet PEFC (se sid. 30).

För FSC- och PEFC-certifierade skogsinnehav finns krav om att utpekade nyckelbiotoper upp till en viss andel av fastighetens areal ska skyddas utan ersättning, men vissa av de arealer Skogsstyrelsen redovisar som frivilligt skyddade finns på marker som inte omfattas av certifieringen. I princip är det markägaren som själv avgör vilka marker som ska anses ingå i det frivilliga skyddet, någon värdering av de skyddade arealernas värde från naturvårdssynpunkt (utöver den som sker inom certifieringen) äger inte rum. Skogsstyrelsens bedömning är att knappt 60 procent av den frivilligt skyddade arealen har höga naturvärden, medan drygt 40 procent av den frivilligt skyddade arealen saknar höga naturvärden.¹⁵ I en enkät Skogsstyrelsen gjorde 2011 angav markägarna att 76 procent av den frivilligt skyddade arealen avsågs skyddas i minst 30 år, resten kortare.

Den svenska skogspolitiken

1905 fick Sverige sin första egentliga skogsvårdslag,¹⁶ omarbetad och skärpt 1923. Det viktigaste kravet i lagen (som först från 1979 även omfattade statens och kyrkans skogar) var att markägarna måste garantera att skogsmarken återbeskogades efter avverkning. Under det sekel den existerat har skogsvårdslagen omarbetats flera gånger, men att säkra den långsiktiga virkestillväxten har alltid varit och är alltså kärnan i lagstiftningen.

Sett ur denna synvinkel har lagstiftningen varit enastående framgångsrik. Som framgått har förrådet av virke i de svenska skogarna aldrig varit större än i dag och aldrig har det avverkat mera.

Så såg dock inte bilden ut i slutet av 1960- och början av 1970-talet, vilket har haft stor betydelse för den utveckling som följt därefter. Mot slutet av 60-talet steg avverkningstakten så snabbt att virkesförrådet faktiskt minskade en aning. Årligen kalavverkades 300 000 hektar jämfört med nu-

¹³ Skogsbrukets frivilliga avsättningar. Skogsstyrelsen rapport 5/2012. Delar av arealen omfattas sannolikt även av formellt skydd.

¹⁴ Bl.a. Sveaskog, Bergvik Skog AB, SCA och Holmen.

¹⁵ Skogsbrukets frivilliga avsättningar, Skogsstyrelsen, Rapport 5/2012

¹⁶ Lagen brukar kallas "1903 års skogsvårdslag" efter beslutsåret, men den trädde i kraft först 1905.

<http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Om-oss/Organisation/Historia/>

varande nivå på ca 200 000 hektar. Det var med denna oro för den hotande "virkessvackan" som skogsvårdslagen i slutet av 70-talet omarbetades.

Den revidering av skogsvårdslagen som trädde i kraft 1979 byggde på två statliga utredningar, präglade av just oron för den framtida råvarutillgången.¹⁷ Resultatet blev en kraftfull statlig detaljreglering (som ironiskt nog genomdrevs av en borgerlig regering!) av skogsbruket med sikte på att så snabbt som möjligt driva upp tillväxten. Markägarna blev skyldiga att avverka skog över en viss ålder, ta bort gammal skog och s.k. 5:3-skogar (skogar med låg tillväxt men ofta stort naturvärde på grund av t.ex. högt innehåll av gamla, döende lövträd).

I lagtexten infördes ett uttryckligt förbud mot andra slutavverkningsmetoder än kalhyggen ("slutavverkning").

"12 § Avverkning på skogsmark får inte ske på annat sätt än genom
1. röjning eller gallring som främjar skogens utveckling.
2. slutavverkning som är ändamålsenlig för anläggning av ny skog."

Parallellt utvidgades systemet med statliga riktade bidrag. Skogsägaren kunde få bidrag för att gräva diken, bygga skogsbilvägar, gödsla, plantera, hugga ned 5:3-skogar och mycket annat. Systemet finansierades i huvudsak av skogsägarna själva via en obligatorisk skogsvårdsavgift, som i samband med införandet av den nya skogsvårdslagen stegvis nästan tiodubblades från 0,9 till 8 promille av en fastighets taxerade skogsbruksvärde. Avgiften gav en årlig intäkt för staten som i dagens penningvärde motsvarar 7–850 miljoner kronor.¹⁸ Hur stor avgift en skogsägare fick betala påverkades inte av inkomsterna från skogsbruket, en konstruktion som syftade till att stimulera markägarna att öka avverkningarna. I en bilaga till 1992 års skogsutredning refereras en studie som konstaterade att för en skogsbrukare i Mellansverige med 70 hektar skogsmark, som drev sitt skogsbruk mycket aktivt, kunde avgiften motsvara 1 procent av årsinkomsten, medan för den skogsbrukare som endast uppfyllde skogsvårdslagens minimikrav kunde avgiften motsvara 5 procent av årsinkomsten.¹⁹

¹⁷ Mål och medel i skogspolitiken. SOU 1973:14. Skog för framtid. SOU 1978:6-7

¹⁸ Att skogsvårdsavgiften var avdragsgill betyder att dock att skogsägarnas nettokostnad och statens nettointäkt var lägre.

¹⁹ Hansson m.fl. (1990). Beslutsstödande system för privata skogsägare. Rapport nr 12, SIMS, SLU, Uppsala. Refererad i SOU 1992:76, bilaga 5, underbilaga.

Tabell 3. Skogsvårdsavgiftens omfattning 1976–1992.

Inkomstår		Skogsvårds- avgiftens storlek, promille av skogsbruksvärdet	Milj. SEK
1976		0,9	18
1977		0,9	18
1978		0,9	17
1979		0,9	16
1980		10,0 ¹	184
1981,	1:a halvåret	3,0	229
	2:a halvåret	6,0	
1982	1:a halvåret	6,0	295
	2:a halvåret	5,0	
1983		5,0	262
1984	1:a halvåret	8,0	347
	2:a halvåret	8,0	
1985		8,0	419
1986		8,0	425
1987		8,0	426
1988		8,0	431
1989		8,0	424
1990		8,0	424
1991		8,0	429
1992	1:a halvåret	4,0	107
	2:a halvåret	-	-

¹Varav 3,0 promille skogsvårdsavgift och 7,0 promille tillfällig avgift för finansiering av gallringsbidrag.

Redan under det tidiga 70-talet fanns en stark kritik mot överavverkningarna och att skogslandskapet alltmera kom att präglas av gigantiska kalhyggen.²⁰ Som en reaktion på kritiken lät dåvarande jordbruksminister Ingemund Bengtsson (S) 1972 tillsätta en departementsgrupp, vars rapport²¹ resulterade i att det i skogsvårdslagen 1975 fördes in ett generellt krav på naturvårdshänsyn. En långsiktigt kanske viktigare förändring var att skogsägarna samtidigt blev skyldiga att i förväg anmäla planerade avverkningar till skogsmyndigheten.²² Offentlighetsprincipen betydde att skogsbrukets avverkningsplanering plötsligt blev tillgänglig för naturvårdare och friluftsmänniskor, vilket har visat sig avgörande för dialogen och debatten kring skogsbruket.²³

Med den nya lagen 1979 kom dessutom en ny 21 § som gav Skogsstyrelsen möjlighet att införa detaljregler om hur skogsbruket skulle anpassa sin verksamhet för att begränsa de negativa effekterna på natur- och kulturmiljöer.

²⁰ Se t.ex. "Skogsbruk och ekologi". Fältbiologerna 1973

²¹ Ds Jo 1974:2 Kalhyggen

²² Prop. 1974:166

²³ 1974 infördes en särskild lag om bevarande av bokskog, 1984 ersatt av ädellövskogslagen, som från 1994 inarbetades i skogsvårdslagen §§22-28.

Efter hand växte kritiken mot 1979 års skogspolitik både från skogsnäringen och från miljösidan. Skogsnäringen ville slippa skogsvårdsavgiften och detaljreglerna, miljösidan ville hejda det gigantiska utbyte av ekosystem som skogspolitikerna drev fram där de återstående arealerna opåverkad naturskog hastigt krympte och ersattes av virkesplantager, ofta med främmande varianter (s.k. provenienser) av tall och gran eller införda trädslag, i första hand den nordamerikanska contortatallen. Den nya naturvårdsparagrafen visade sig helt otillräcklig för att förhindra industrialiseringen av skogslandskapet.

Redan under 1970-talet hade det, som nämnts, funnits en miljökritik mot kalhyggen, kemisk bekämpning av lövsly och giftbehandling av plantor, men mot slutet av 80-talet växte det fram en helt ny och tyngre kritik som inte minst kom från vetenskapligt håll. Kritiken riktade sig mot de fundamentala förändringar av hela skogslandskapet som följde med de allt intensivare brukningsmetoderna.²⁴

Ett särskilt fokus sattes på de fjällnära skogarna. När Domänverket, en föregångare till dagens statliga skogsbolag Sveaskog, 1982 signalerade att man tänkte avskaffa den s.k. skogsodlingsgränsen, som hittills skyddat det stora statliga innehavet av fjällnära skog, startade en flerårig strid som placerade frågan om den biologiska mångfalden i politikens centrum. På initiativ från dåvarande jordbruksminister Mats Hellström och miljöminister Birgitta Dahl (båda (S)) infördes ny speciallagstiftning som syftade till att rädda huvuddelen av den fjällnära skogen undan skogsbruk.²⁵

1991 antog riksdagen nya riktlinjer för miljöpolitiken. Bl.a. klubbades i stor enighet ett nytt samlat mål för bevarande av den biologiska mångfalden:

”Den biologiska mångfalden och den genetiska variationen skall säkerställas. Växt- och djursamhällen bevaras så att i landet förekommande växt- och djurarter ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.”²⁶

I samband med att den nya politiken godkändes, ställde sig en majoritet av riksdagen dessutom bakom en framställan till regeringen om en helt ny syn på ansvarsfrågan och rollfördelningen. Riksdagsmajoriteten ansåg att skogsnäringen borde ta ett större eget, ekonomiskt ansvar för att säkra den biologiska mångfalden:

”Ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen får enligt utskottets mening inte begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för inträngs- och inlösningsersättning m m/.../ Enligt den s k sektorsprincipen skall varje sektor ta sitt miljö- och naturvårdsansvar inom ramen för sin verksamhet. Tillvaratagande av naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav förutsätter /.../ att markägarna och företagen tar sin del av det ekonomiska ansvaret för att säkra skyddsvärda områden. Liksom den s k PPP-principen tillämpas inom försurningen bör en motsvarande princip utformas där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätta statliga bidrag.”²⁷

Som en följd av riksdagens uttalande, tillsatte miljöminister Birgitta Dahl i juni 1991 en arbetsgrupp inom regeringskansliet med uppdrag att klarlägga hur man lagtekniskt skulle säkra att de s.k. areella näringarna tog ett större ansvar för den biologiska mångfalden.

Samordnat med att den nya miljöpolitiken utvecklades, tillsatte regeringen 1990 en parlamentarisk utredning som fick till uppgift att uppdatera skogspolitikerna – bl.a. i skenet av den nya debatten om den biologiska mångfalden, de snabbt stigande virkesförråden och klimatpolitikens växande betydelse.

²⁴ Se t.ex. Laurell: Framtidsskogen, Naturskyddsföreningen, 1990

²⁵ Prop. 1990/91:3 Om skogsbruket i fjällnära skogar

²⁶ En god livsmiljö. Prop 1990/91:90

²⁷ Jordbruksutskottets betänkande 1990/91:JoU30

När utredningen 1992 skulle presentera sitt slutbetänkande hade Sverige fått en ny, borgerlig regering. Statsminister Ingvar Carlsson (S) hade efterträtt av Carl Bildt (M) och jordbruksminister Mats Hellström och miljöminister Birgitta Dahl av centerpartisterna Karl-Erik Olsson och Olof Johansson. Bland det första den nya regeringen gjorde var att avskaffa skogsvårdsavgiften. Konsekvensen blev dels att det inte längre var möjligt att dela ut de stöd för vägbyggen, dikningar m.m. som naturvården kritiserat, men det betydde också att det inte längre fanns några särskilda pengar inom näringen som kunde nyttjas för att genomföra tankarna om att skogsbruket skulle ta en del av det ekonomiska ansvaret för naturskyddet.

I december 1991, d.v.s. några månader efter regeringsskiftet, konstaterade samtidigt den departementsgrupp Birgitta Dahl tillsatt, att de ersättningsregler som införts 1987 i samband med den nya plan- och bygglagen med följdlagstiftningar (se sid. 23) gjorde det mycket svårt att genomföra tankarna om ett kostnadsansvar för skogsnäringen. Gruppen förordade en återgång till de tidigare ersättningsreglerna.²⁸

I september 1992 överlämnade den parlamentariska utredningen sitt slutbetänkande till regeringen.²⁹ Kärnan i förslaget var att slopa många av de tidigare detaljreglerna. Bl.a. ville utredningen ta bort kravet att alla skogsfastigheter måste omfattas av en skogsbruksplan. Naturvårdsreglerna föreslogs skärpas en aning, men på det stora hela tog utredningen avstånd från alla tankar på tuffare regler som ett sätt att klara miljömålen. I stället skulle naturvårdsmålet klaras genom "Frihet under ansvar".

Man gjorde också en viktig markering om att naturvårdsmålen inte i första hand skulle nås genom omfattande reservatsbildningar. Prioriteten skulle vara en generell naturanpassning av skogsbruket över hela arealen.

I skogsvårdslagens inledande målsättningsparagraf växlades naturvården upp från ett allmänt intresse för skogsbruket att ta hänsyn till, till ett mål jämställt med virkesproduktionen. Dessutom föreslogs ökade anslag för bildande av naturreservat, finansierat genom höjda bensinskatter (!). Trots att betänkandet åtföljdes av en skur av särskilda yttranden från de experter som deltagit i arbetet, togs förslagen in i stort sett ograverade i regeringens proposition.³⁰ Samtidigt avvisade regeringen idéerna från departementsgruppen om branschens eget kostnadsansvar.

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

I den nya portalparagrafen formuleras den grundsyn som (åtminstone i Sverige) brukar kallas "den svenska skogsbruksmodellen" och som innebär att miljömålet inte i första hand ska nås genom att undanta skogsmark från virkesproduktion och bilda reservat utan primärt genom att anpassa det reguljära skogsbruket. Produktions- och miljömålen ska vara jämställda mål och väga lika.

²⁸ Naturvårdshänsyn och de areella näringarna. miljö- och naturresursdepartementet. Ds 1991:87.

²⁹ Skogspolitiken inför 2000-talet. SOU 1992:76

³⁰ En ny skogspolitik. Prop. 1992/93:226

Den skogspolitik som lades fast i och med den version av skogsvårdslagen som började gälla 1994, ligger i allt väsentligt fortfarande fast.

2004 tillsatte den dåvarande socialdemokratiska regeringen en enmansutredning för att se över politiken, men i utredningens slutbetänkande finns endast få förslag till justeringar av lagstiftningen.³¹

Viktigast och mest omdiskuterat blev förslaget att regeringen borde utreda införandet av en straffavgift på sådana skogsbruksåtgärder som strider mot skogsvårdslagens krav om bl.a. naturhänsyn, d.v.s. samma typ av sanktioner som drabbar skogsbrukare som inte följer lagstiftningens produktionsparagrafer. Den proposition som blev resultatet av utredningen innehöll dock endast få och marginella förändringar. Regeringen stödde tanken på att utreda en straffavgift för utebliven avverkningsanmälning, men tanken att på motsvarande sätt bestraffa brott mot naturvårdsreglerna avvisades.³²

Bland de små justeringar av skogspolitiken som skett under de senaste 15–20 åren kan nämnas att riksdagen vid sidan om lagstiftningen även har antagit 16 nationella miljömål varav minst två starkt berör skogspolitiken. I sina senaste versioner lyder målen:

Levande skogar: Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Ett rikt växt- och djurliv: Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraft-iga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Av mera fundamental betydelse är den justering av expropriationslagstiftningen som började gälla 1 augusti 2010. De nya reglerna innebär att när staten vill skydda skogsmark av naturvårdsskäl är markägaren numera berättigad till högre ersättning än tidigare. Fram till 2010 ersattes markägaren med det beräknade marknadsvärdet för den berörda marken. Numera ska ersättningen motsvara 1,25 gånger marknadsvärdet. Dessutom har det s.k. toleransavdraget avskaffats, d.v.s. när man bildar ett naturreservat eller biotopskyddsområde ska markägaren numera även ersättas för virkesvärdet i sådana träd som han eller hon enligt skogsvårdslagen hade varit förbjuden att avverka om området inte skyddats. Sammantaget betyder detta att kostnaderna för att skydda ett specifikt område som naturreservat eller biotopskyddsområde har stigit med mer än 25 procent, vilket i sin tur givetvis minskat möjligheterna för staten att skydda värdefull natur.

Vad händer i skogen?

Bedömningen av hur det går med den biologiska mångfalden i skogen beror på vilket perspektiv man anlägger. Jämför man med trenden under 1980-talet är det lätt att upptäcka förbättringar under de senaste decennierna, t.ex. ökar andelen gamla träd och död ved i skogarna.

Jämför man med vad som bedöms nödvändigt för att klara de politiskt uppställda målen är avståndet fortfarande stort:

- Ökningarna när det gäller tillgången på död ved sker från mycket låga nivåer.

³¹ Mervärdesskog. SOU 2006:81

³² En skogspolitik i takt med tiden. Prop. 2007/08:108

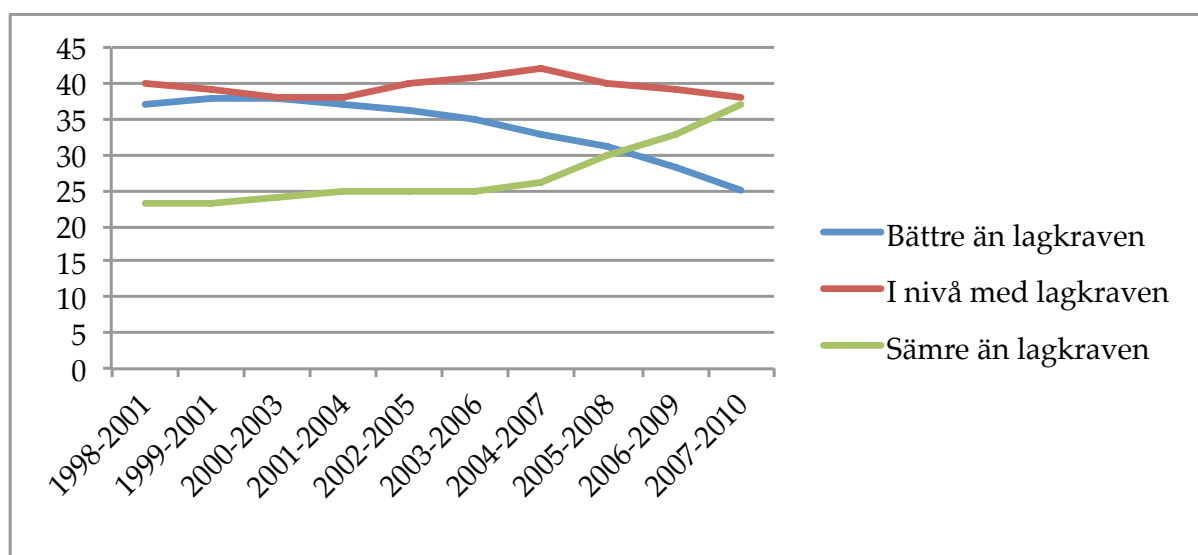
- De skogsarealer som successivt skyddats undan skogsbruk i form av naturreservat, biotopskydd och naturvårdsavtal växer, men bortsett från den fjällnära regionen är det återstående behovet av skydd oerhört omfattande.
- Parallellt fortsätter skogsbruket att expandera in i ännu opåverkade områden, vilket betyder att de återstående arealerna naturskog krymper.
- Skogsstyrelsens sticksprovsundersökningar ("*Polytaxen*") indikerar att respekten för hänsynsreglerna i skogsvårdslagen – den kanske viktigaste förutsättningen för att idén om "*frihet under ansvar*" ska fungera – under de senaste åren blivit allt sämre.

För sitt uppföljningsarbete har Skogsstyrelsen definierat två nivåer av naturanpassning. Den ena kallas LIT, Lagkrav i Taxering, den andra "*rådgivningsnivån*". LIT är den nivå på hänsyn som, enligt Skogsstyrelsen, varje skogsägare enligt lag är skyldig att tillämpa. "*Rådgivningsnivån*" är den hänsynsnivå som enligt myndigheten krävs för att skogspolitikens mål ska kunna uppnås.³³

Från ett läge vid millennieskiftet då nästan 40 procent av de granskade avverkningarna klarade kraven med råge medan drygt 20 procent inte uppfyllde lagstiftningens minimikrav, hade situationen avverkningssäsongen 2009/10 i stort sett blivit den omvända – andelen underkända avverkningar hade stigit till nästan 40 procent medan andelen som överträffade kraven sjunkit till 25 procent.³⁴

Enligt Skogsstyrelsens utvärderingar genomförs således en stor del av avverkningarna på ett sätt som strider mot lagstiftningen. Endast en mindre andel av avverkningarna sker på det sätt som fordras för att skogspolitikens mål ska kunna nås.

Bild 4. Naturhänsyn i samband med föryngringsavverkningar 1998-2010 enligt Skogsstyrelsens uppföljning. Andel av de granskade avverkningarna som uppnår olika hänsynsnivåer i förhållande till skogsvårdslagens krav, procent. Källa: Skogsstyrelsen



³³ Notera att Skogsstyrelsens uppfattning således är att en fullständig tillämpning av lagstiftningen inte är tillräcklig för att uppnå skogspolitikens mål.

³⁴ Miljöhänsyn vid föryngringsavverkning – resultat från Skogsstyrelsens Polytaxinventering (P1), avverkningssäsong 1998/1999-2009/2010. Skogsstyrelsen 2011-04-11

Efter kritik från skogsnäringen har Skogsstyrelsen fr.o.m. 2012 ändrat sitt sätt att redovisa inventeringsresultaten. Den viktigaste skillnaden är att man inte längre redovisar ett samlat resultat för varje avverkning utan att varje aspekt (Hänsynskrävande biotoper, Kulturmiljöer, Körning över vattendrag) redovisas för sig. Med den nya redovisningsmetoden kan man – utifrån samma underlag som man tidigare använde – skönja en svag förbättring av naturhänsynen.³⁵ I oktober 2012 fastställde Skogsstyrelsen ytterligare nya principer för utvärderingen som bl.a. innebär att den inte längre i första hand ska utgå från vad lagen kräver utan ska syfta till att "ge statistik som är användbar vid utvärderingar av de skogspolitiska (miljö)målen./.../Begreppet LIT, Lagen I Taxering, utgår."³⁶

- Något program för återskapande av naturskogar i de delar av landet – främst Syd- och Mellansverige – där det i stort sett inte återstår några av skogsbruk opåverkade skogsmiljöer, finns inte. Diskussionen om hur man kan etablera en fungerande grön infrastruktur som bryter isoleringen mellan olika skyddade områden har endast tagit sin början.³⁷

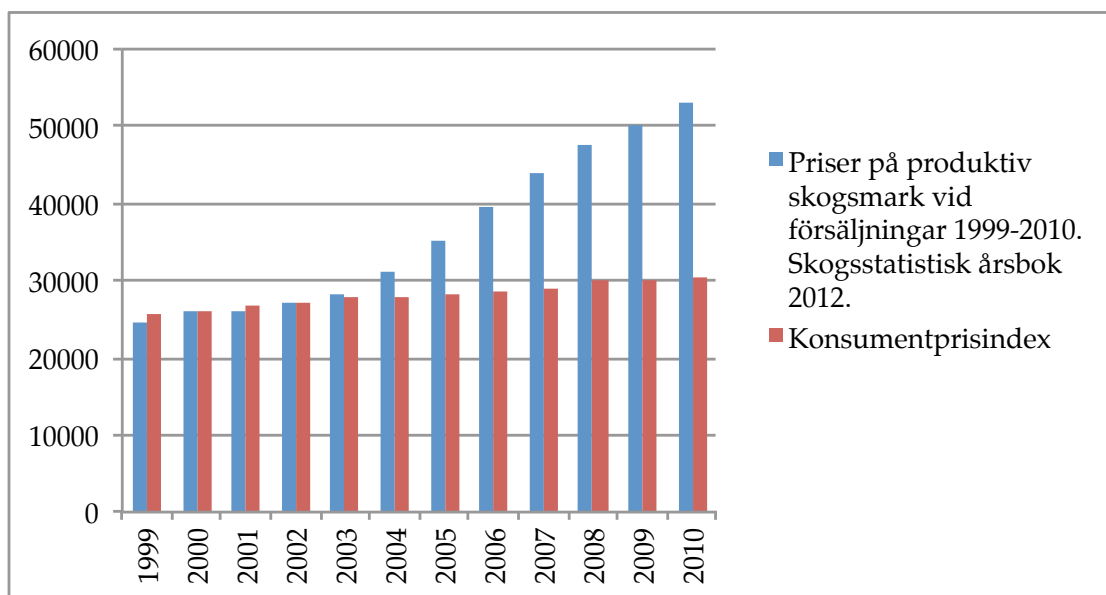
Sammanfattande konstaterades i Skogsstyrelsens årsbok 2011: "När det gäller miljö kvalitetsmålet Levande skogar bedöms gapet till att uppnå målet fortfarande vara stort, trots att många bra åtgärder genomförs."

Den andra sidan av miljöarbetet i skogen är bildandet av naturreservat, biotopskyddsområden m.m. I dagsläget är ca 2 procent av den produktiva skogsmarken nedom den fjällnära regionen juridiskt skyddad, antingen permanent i form av nationalpark, naturreservat, biotopskyddsområden eller (temporärt) via naturvårdsavtal. Varje år avsätts i statsbudgeten 7–800 miljoner kronor för markinköp eller annan ersättning till markägare.

Kostnaden för att bilda reservat stiger dock för varje år. En orsak är stigande virkespriser. En annan är förändringar av lagstiftningen.

Bild 5. Konsumentprisindex (röd) och genomsnittlig prisutveckling på skogsmark (blå).

Källa: Skogsstatistisk årsbok 2012



³⁵ Uppföljning av tagen miljöhänsyn vid förnygringsavverkning – resultat från miljöhänsynsuppföljningen (Polytax 0/1) avverkningsåren 1999-2011. Skogsstyrelsen 2012-06-11.

³⁶ Beslut om grunder för framtida system för uppföljning av miljöhänsyn. Beslut Skogsstyrelsen 121022.

³⁷ Grön infrastruktur. Redovisning av ett regeringsuppdrag, Naturvårdsverket, december 2012

När det gäller priserna på skogsmark har dessa mellan 2000 och 2011 näst intill fördubblats.

Efter en ökning i mitten av förra decenniet har samtidigt statsanslagen under alliansregeringen sänkts till den nivå som gällde kring 2000. I budgeten för 2000 anslogs 671,5 miljoner kr till posten "Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden". För 2013 är till motsvarande post ("Åtgärder för värdefull natur") 620 miljoner kr. Relaterat till konsumentprisindex innebär detta en minskning med ungefär en fjärdedel. Relaterat till prisstegringarna på skogsmark handlar det om en halvering av anslaget.

Neddragningen kompenseras marginellt av att Skogsstyrelsens satsningar på biotopskydd och naturvårdsavtal mellan 2005 och 2011 stigit från 110 miljoner kr till 155 miljoner kr.³⁸

Till detta kommer, som berörts tidigare, ett par förändringar av ersättningsreglerna som drivit upp kostnaderna för att skydda natur.³⁹ Fram till 2010 ersattes en markägare vid reservatsbildningar m.m. för det beräknade marknadsvärdet av det område staten köpte in. Från detta belopp räknade man bort det s.k. toleransavdraget, d.v.s. värdet av det virke som markägaren vid en avverkning inte skulle ha haft rätt att avverka p.g.a. skogsvårdslagens hänsynsregler.

Dessa regler har i två steg ändrats. Först avskaffades toleransavdraget. Numera ersätts således markägaren vid reservatsbildning m.m. även för sådant virke han eller hon enligt skogsvårdslagen skulle varit förbjuden att avverka om inget köp hade genomförts.⁴⁰

Nästa förändring var att den tidigare regeln att ersättningen till markägaren vid expropriation ska motsvara markens marknadsvärde ändrades så att markägaren sedan 2010 har rätt till en ersättning motsvarande 125 procent av marknadsvärdet.⁴¹ Innebörden av dessa förändringar är att om en viss summa tidigare räckte för att skydda 100 hektar skogsmark, räcker samma summa numera bara till för att skydda knappt 80 hektar. I nedanstående diagram bör man därför, för att få en korrekt jämförelse, fr.o.m. 2010 kapa staplarna med en femtedel.

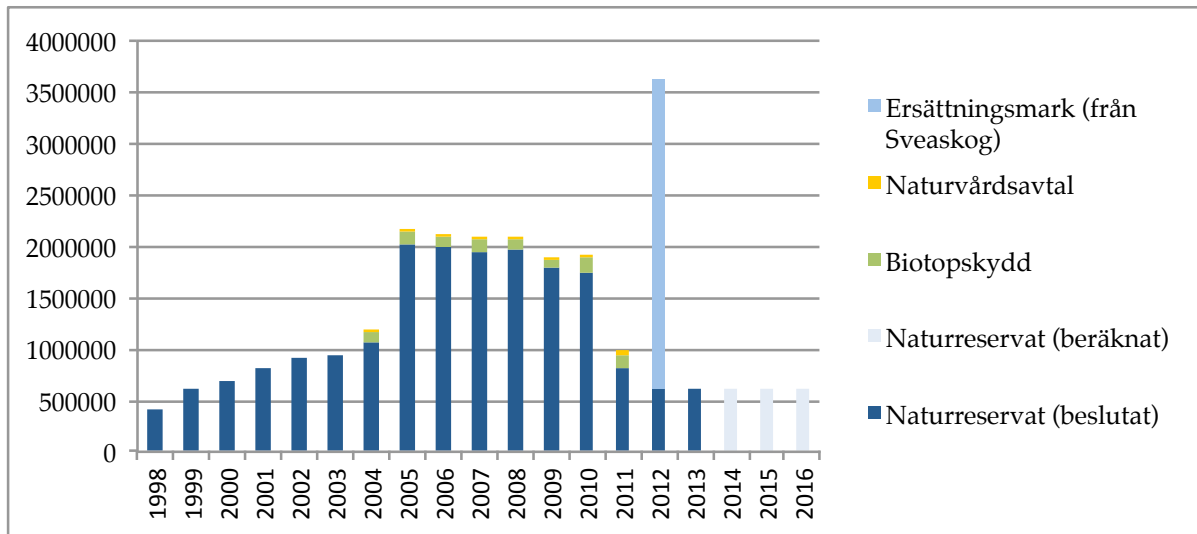
³⁸ Skogsstyrelsens årsredovisningar 2006-2011.

³⁹ Och möjligen, på marginalen, bidragit till prisutveckling på skogsmark.

⁴⁰ Hållbart skydd av naturområden. Prop. 2008/09:214

⁴¹ Ersättning vid expropriation. Prop. 2009/10:162

Bild 6. Statliga satsningar på naturskydd i form av markinköp till naturreservat och biotopskyddsområden, naturvårdsavtal samt avsättning av ersättningsmark 1998-2016. Källor: Naturreservat: Regeringens budgetpropositioner. Biotopskydd/naturvårdsavtal: Skogsstyrelsens årsredovisningar. Ersättningsmark: Marknadsvärde enligt Sveaskog AB.



Till beskrivningen ska läggas att Naturvårdsverket sedan december 2012 är ägare till 126 000 hektar, varav knappt 100 000 hektar produktiv skogsmark, som förts över från det statliga skogsbolaget Sveaskog (via ett särskilt för ändamålet bildat bolag) till ett symboliskt pris – 1 kr/ha.⁴² Tanken är att Naturvårdsverket ska använda dessa marker för att ersätta markägare i samband med reservatsbildning – i stället för reda pengar ska markägaren kunna få betalt i form av skogsmark. Statens kostnader för reservatsbildning påverkas knappast av arrangemanget, men för vissa markägare kan det vara fördelaktigare att få betalt i form av skogsmark i stället för pengar, vilket kan underlätta reservatsbildning. Av bytesmarken ligger 50 procent i Norrbotten, Västerbotten och Jämtland, 90 procent i Norrland plus Dalarna och Värmland. I övriga delar av landet är arealerna mycket begränsade.

I propositionen om Sveaskog signalerade regeringen samtidigt att överföringen av mark sågs som en möjlighet att långsiktigt minska kostnaderna för markinköp för naturvård. Regeringens bedömning var att markaffären med Sveaskog betydde att anslaget för naturskydd *”kan sänkas med 210 miljoner kronor under åren 2011 till 2020.”*⁴³ Denna förutskickade sänkning på totalt 2,1 miljarder kronor kan jämföras med att Sveaskog bedömer marknadsvärdet på marken – om det säljs ut i mindre poster – till närmare 3 miljarder kronor.⁴⁴

2010 startade regeringen, efter modell från det finländska METSO, det s.k. KOMET-programmet.⁴⁵ I fem områden i landet ska skogsägare under fem år inbjudas att själva anmäla skogsområden för naturskydd. Blir markägare och myndighet överens om ett skydd för de utvalda områdena,

⁴²

<http://www.naturvardsverket.se/Toppmeny/Press/Pressmeddelanden/100-000-hektar-skogsmark-kan-nu-anvandas-for-att-byta-in-vardefull-mark/>

⁴³ Förändrat uppdrag för Sveaskog AB. Prop 2009/10:169

⁴⁴ <http://hermansundqvist.wordpress.com/2013/01/24/ersattningssmark-kostar/>

⁴⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Start/Naturvard/Skydd-av-natur/Kometprogrammet/>

överförs marken till naturreservat, biotopskyddsområde eller skyddas med ett tidsbegränsat naturvårdsavtal. En huvudpoäng är att starkare involvera markägarna i naturskyddet.

Den utvärdering som på regeringens uppdrag genomförts identifierar inga tydliga fördelar med KOMET-programmet.⁴⁶ Ett mål var att öka användningen av naturvårdsavtal, d.v.s. att skydda utan att staten övertar marken, men användningen av naturvårdsavtal är inte större i försöksområdena än i övriga landet – även när de själva tar initiativ till skydd föredrar de flesta markägare uppenbarligen att sälja marken framför att behålla den och få ersättning via ett tidsbegränsat naturvårdsavtal. Från naturvårdssynpunkt har de skyddade områdena, enligt utvärderingen, sämre kvaliteter än andra områden som skyddas, men ändå är kostnaden för skyddet 45 procent högre, räknat per hektar.

Vilka krav om naturhänsyn kan ställas på skogsägaren? Om ersättningsreglerna.

Betoningen av naturvård och biologisk mångfald i den nya skogspolitik som riksdagen beslutade 1993 var bara ett av många tecken på att dessa frågor hade fått en mera central roll i skogspolitiken. Under trycket av en hårdnande kritik, inte minst från vetenskapligt håll, men också till följd av publicitet i media och hot om bojkottkampanjer i exportländerna, startade både Skogsstyrelsen, de stora skogsbolagen och skogsägarföreningarna i början av 1990-talet stora utbildningsinsatser kring naturhänsyn. Inom samtliga dessa organisationer anställdes biologisk expertis.

I mitten av 1990-talet engagerade sig dessutom både skogsnäringen och miljöorganisationerna i uppbyggandet av en svensk certifieringsorganisation, ansluten till den internationella skogscertifieringen FSC, Forest Stewardship Council. Skogsägarrörelsen utvecklade en egen, mindre krävande, certifiering, PEFC, Programme for the Endorsement of Forest Certification. Mycket blev bättre, åtminstone till en början.

Att förhoppningarna på mera djupgående förbättringar inte uppfyllts förklaras till stor del av att sådana förändringar i praktiken redan hade blockerats av en sällan diskuterad och ifrågasatt politisk uppgörelse vid 80-talets mitt.

1978 tillsatte den dåvarande (FP)-regeringen en utredning för att modernisera planlagstiftningen. Arbetet var mycket omfattande och fullföljdes först under den socialdemokratiska regering som tillträdde efter valet 1982. På basis av utredningen skrev (S)-regeringen en egen proposition som var helt koncentrerad på stadsplanefrågor och endast perifert anknöt till skogspolitiken.⁴⁷

Socialdemokraterna hade dock ingen egen riksdagsmajoritet utan styrde normalt med stöd från dåvarande Vänsterpartiet kommunisterna (VPK), föregångare till dagens Vänsterpartiet. När det gäller den nya planlagstiftningen satsade (S)-regeringen dock på att forma en blocköverskridande majoritet, dock utan att i förväg, innan propositionen skrevs, ha förankrat förslaget i en uppgörelse med något av de borgerliga oppositionspartierna.

I stället kom de politiska förhandlingarna att ske i riksdagens bostadsutskott. Samarbetspartner blev Centerpartiet som dock för att ställa upp på en uppgörelse om den nya Plan- och bygglagen, PBL (som egentligen främst skulle styra stadsplaneringen) krävde att ersättningsreglerna i hela

⁴⁶ Kometprogrammet – avrapportering 2012. Skogsstyrelsen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Skåne län. Juni 2012.

⁴⁷ Ny plan- och bygglag, Prop. 1985/86:1.

markanvändningslagstiftningen, främst den dåvarande naturvårdslagen och skogsvårdslagen, skulle ändras.

PBL-propositionen innehöll inga förslag att ändra ersättningsreglerna, som enligt praxis innebar att myndigheterna kunde kräva att skogsägaren utan ersättning från staten vid en avverkning sparade naturvärden motsvarande 6–7 procent av fastighetens värde. Tvärtom markerade regeringen att dessa regler skulle ligga fast, oavsett hur byggnadslagstiftningen förändrades:

”Det kan naturligtvis många gånger vara av värde att ersättningsprinciperna i angränsande lagar är så lika som möjligt. Jag anser dock att de direkt byggnadsreglerande bestämmelserna till sin natur skiljer sig från de bestämmelser som i första hand är till för att skydda naturvårdens och friluftslivets intressen. De senare – som i första hand återfinns i naturvårdslagen och skogsvårdslagen – berör oftast de areella näringarna. De principer som beslutades 1972 för dessa situationer bör inte förändras.”⁴⁸

I den motion som Centerpartiet lämnade in som svar på regeringens proposition var däremot ersättningsfrågan ett huvudnummer och (C) hävdade att de gällande reglerna givit orimliga effekter för markägarna:

”I proposition 1972:111, bil. 2 fastlades ersättningsregeln till då ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”. I det sammanhanget uttalade ansvariga departementschefen /.../ att en markägare fick tåla bagatellartat intrång utan att kunna resa krav på ersättning. Riksdagen hade ingen erinran mot detta beslut.

I myndigheternas tolkning av vad som menas med att avsevärt försvåra pågående markanvändning har det dock skett en betydande glidning utan att riksdagen har gett annan mening till känna än den som var grundregeln i 1972 års beslut.

/.../ Riksdagen har därför anledning att klargöra betydelsen av begreppet ”att avsevärt försvåra pågående markanvändning”. Enligt centerns mening kan då endast den ursprungliga betydelsen gälla att intrång som inte är bagatellartade skall leda till att ersättning skall utgå.

Vid bedömning av vad som är bagatellartat måste också skadan relateras till berörd del av fastigheten och inte till hela fastigheten.”⁴⁹

Det hela tedde sig som en juridisk spetsfundighet, men när förhandlingarna om PBL var avslutade hade (C) fått igenom alla sina krav, vilket i ett slag radikalt begränsade möjligheterna för samhället att genomföra naturvårdspolitikens mål.

Plan- och bygglag, 14 kap. 8 §, (S)-regeringens proposition 1985/86:1	Plan- och bygglag, 14 kap. 8 §, Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 efter uppgörelse (S)+(C)
<p style="text-align: center;">/.../</p> <p>Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1-3, om skadan är betydande i förhållande till värdet <u>av berörda delar av fastigheten</u> och, i fall som avses i första stycket 4 och 5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras. /.../</p>	<p style="text-align: center;">/.../</p> <p>Rätt till ersättning föreligger, i fall som avses i första stycket 1 och 2, om skadan är betydande i förhållande till värdet <u>på berörd del av fastigheten</u> och, i fall som avses i första stycket 3-5, om skadan medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras <u>inom berörd del av fastigheten</u>. /.../</p>

⁴⁸ Ny plan- och bygglag, Prop. 1985/86:1, sid 373.

⁴⁹ Motion 1985/86:69 av Thorbjörn Fälldin m.fl. (c)

De förändringar Centerpartiet drev igenom i själva plan- och bygglagen hade små effekter för skogsbruket och skogslandskapet, det dramatiska i uppgörelsen låg i att motsvarande regler även skulle tillämpas när bl.a. skogsvårdslagen och naturvårdslagen skulle tolkas.

Uppgörelsen i bostadsutskottet innebar att taket för hur starka restriktioner myndigheterna kunde rikta mot en markägare i fortsättningen inte skulle relateras till hela fastigheten (= en markägares innehav inom en kommun) utan endast till *"berörd del av fastighet"*, d.v.s. det specifika skogsområde markägaren hade tänkt avverka (*"den enhet med vilken skadan skall jämföras i fråga om skogsbruket bör vara en behandlingsenhet, dvs. ett skogsbestånd eller fler mindre bestånd, som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt"*).⁵⁰

I uppgörelsen markerades vidare att *"[.../ en fastighetsägare endast skall behöva tolerera ett intrång som är bagatellartat för honom och därför kan en fast procentsats inte anges. En toleransgräns på högst 10% inom berörd del får anses vara den högsta som i något fall skall behöva accepteras. Det gäller om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Representerar den ett högt värde, är det en i relativa tal väsentligt mindre värde nedsättning fastighetsägaren behöver tåla. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kan aldrig vara bagatellartat."*⁵¹

Bostadsutskottet betänkande antogs under stor enighet – endast (FP) reserverade sig mot de nya ersättningsreglerna. Partiet anknöt till den ursprungliga hållningen från (S)-regeringen och ansåg att de nya, utvidgade ersättningsmöjligheterna enbart skulle gälla vid byggnadsärenden och inte föras över i skogsvårdslagen och naturvårdslagen.

Sammantaget innebar förändringarna att kraven på naturhänsyn i ett nafs hade sänkts betydligt för alla markägare, men särskilt för de större markägarna. Naturhänsyn som staten tidigare hade kunnat kräva av en markägare utan att markägaren kunde ställa krav om s.k. intrångsersättning kunde nu endast säkras om staten betalade markägaren en kompensation.

Efterhand som konsekvenserna av de nya ersättningsreglerna började visa sig, växte kritiken. Men i stället för att modifiera lagstiftningen inlemmade man de nya ersättningsreglerna i den ändring av regeringsformen som den borgerliga regeringen och Socialdemokraterna enades om först, 1993, i den parlamentariska fri- och rättighetskommittén⁵² och sedan i en proposition som första gången godkändes av riksdagen den 14 april 1994, och därefter, efter riksdagsvalet 1994, bekräftades den 16 november 1994.

⁵⁰ BoU 1986/87:1, sid 150

⁵¹ BoU 1986/87:1, sid 151

⁵² Fri- och rättighetsfrågor. SOU 1993:40

Regeringsformen 2 kap. 18 § fram till 31/12 1994	Regeringsformen 2 kap. 15 §, nuvarande utformning (smärre förändringar har skett sedan 1995)
<p>Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfarande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag.</p>	<p>Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas att avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.</p> <p>Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag. / ... /</p>

En konsekvens av att de ersättningsregler man kom överens om 1986 numera finns inskrivna i den svenska grundlagen är att det inte längre är möjligt att vid tillämpningen av skogsvårdslagen skärpa kraven på skogsbruket att ta naturhänsyn – även om man finner att sådana skärpningar är nödvändiga för att uppnå miljömålen på skogsområdet. För att detta åter ska bli möjligt krävs att regeringsformen ändras, vilket i sin tur kräver två riksdagsbeslut med mellanliggande val och i praktiken en ny uppgörelse som åtminstone stöds av riksdagens två-tre största partier.

I en granskning av hur skogsmyndigheterna lyckats i arbetet att genomföra den nya skogspolitiken från 1994, publicerad 1999, sammanfattade dåvarande Riksrevisionsverket, RRV, de konsekvenser regeringsformens utformning har för möjligheterna att genomföra skogspolitikens mål:

”Det går inte att utforma kravregler i skogsvårdslagen eller åtföljande föreskrifter eller förelägganden som innebär att portalparagrafens jämställande av miljömålen med produktionsmålen kan genomdrivas med hjälp av lagen.”⁵³

⁵³ Skogsvårdsorganisationens arbete för att jämställa miljömålet med produktionsmålet. RRV 1999:31

Miljön i skogspolitiken

De viktiga politiskt formulerade skogspolitiska målen är dels skogsvårdslagens portalparagraf, dels miljömålet Levande skogar.

Skogsvårdslagen 1 §	Miljömålet Levande Skogar
Skogen är en nationell tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls. Vid skötseln skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen.	Levande skogar: Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

I vilken mån skogspolitiken mål uppfylls på den brukade skogsmarken ligger, som framgått av föregående avsnitt, i hög grad utanför myndigheternas och lagstiftarnas direkta kontroll. Via beslut om regleringsformen har politikerna starkt beskurit möjligheterna att förverkliga skogspolitiken mål.

Beträffande målet om en hög virkesproduktion ("god avkastning") är effekterna begränsade eftersom strävan efter hög virkesproduktion ju rimligen i första hand drivs av markägarnas självklara (och legitima) intresse av att långsiktigt få maximal ekonomisk avkastning av sitt ägande.

Några motsvarande ekonomiska motiv för skogsägarna att bidra till miljömålet finns inte. Att av naturvårdsskäl lämna värdefullt virke i skogen innebär tvärtom en ekonomisk uppoffring för den enskilde. Många skogsägare sköter sin skog på ett sätt som skyddar naturvärdena trots att detta innebär ekonomiska uppoffringar för dem, men det finns i princip inga juridiska eller ekonomiska incitament från samhällets sida som stöttar dessa ansträngningar. Eftersom naturhänsyn som är mer än bagatellartade normalt sänker lönsamheten i skogsbruket och/eller värdet på marken verkar incitamenten i motsatt riktning, d.v.s. för markägarna finns det uppenbara incitament att inte bidra till att de skogspolitiska målen nås.

I skogsvårdslagen finns ett litet antal obligatoriska miljöregler som markägarna måste respektera utan att kunna kräva kompensation från staten. De innebär

- att hyggesplöjning i princip är förbjuden (6a §).
- att man i fjällnära skog inte får plantera främmande trädslag (6b §) och inte heller ta upp hyggen större än 20 ha (18a §).
- att markägaren inte får plantera vad han/hon vill (7 §).

Dessutom finns ett antal detaljerade regler om skötsel av ädellövskog som markägaren alltid måste följa (22–28 §§).

I övrigt är i princip allt tillåtet och inget obligatoriskt. Staten kan dock, via Skogsstyrelsen, för varje enskild avverkning eller annan åtgärd, kräva att åtgärden anpassas så att natur- eller kulturmiljövärden skyddas. Ramarna för detta kravställande sätts av Skogsvårdslagens 30 §:

"30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog, såsom i fråga om hyggens storlek och utläggning, beståndsanläggning, kvarlämnande av träd och trädsmalningar, gödsling, dikning och skogsbilvägars sträckning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om de åtgärder som ska vidtas för det fall föreskrifter enligt första stycket inte har följts.

Bemyndigandena i första och andra styckena medför inte befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. "

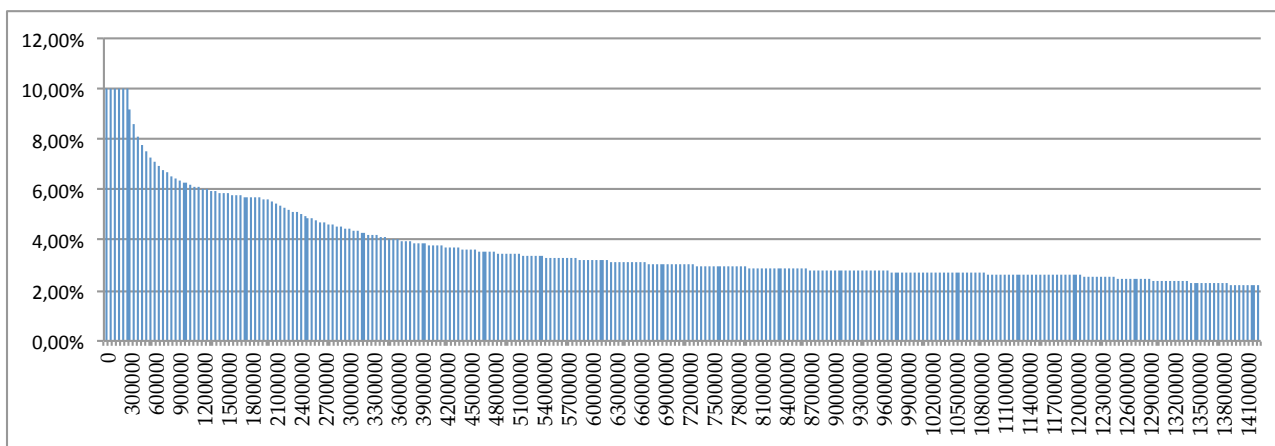
Mera preciserade krav på hänsyn finns dels i en förordning, fastställd av regeringen, dels i "Föreskrifter och allmänna råd", fastställda av Skogsstyrelsen.⁵⁴ De hänsyn som beskrivs i dessa dokument är dock *inte* obligatoriska krav. Hänsynen blir obligatoriska först i det ögonblick Skogsstyrelsen genom ett s.k. föreläggande i förväg, d.v.s. innan en specifik avverkning eller annan åtgärd påbörjats, i detalj beskrivit de hänsyn markägaren måste ta.

De krav som myndigheten på detta sätt ställer på en markägare får dock inte bli hårdare än det som beskrivs i utredningen i bostadsutskottet 1986:

"En toleransgräns på högst 10% inom berörd del får anses vara den högsta som i något fall skall behöva accepteras. Det gäller om den berörda delen representerar ett i pengar litet belopp. Representerar den ett högt värde, är det en i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning fastighetsägaren behöver tåla. Ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kan aldrig vara bagatellartat."

Vad dessa begränsningar praktiken innebär har klargjorts dels i ett par domar från Miljööverdomstolen från 2008⁵⁵ dels i en dom i Kammarrätten 2009. På basis av dessa domar har Skogsstyrelsen utvecklat en policy som innebär att vid en liten avverkning som bara är värd upp till 250 000 kronor kan man kräva att markägaren lämnar naturvärden motsvarande upp till 10 procent. För avverkningar värda upp till 2 miljoner kronor måste markägaren därutöver vara beredd att lämna värden motsvarande upp till 5 procent av värdet över 250 000 kronor. Är avverkningen värd mer än 2 miljoner kronor måste markägaren vara beredd att därutöver lämna värden motsvarande 2 procent av det värde som överstiger 2 miljoner kronor.⁵⁶

Bild 7. Nuvarande ersättningsregler innebär att staten vid mindre avverkningar kan kräva naturhänsyn motsvarande upp till 10 procent av den berörda arealens värde. Ju större värde avverkningen har, desto lägre andel av den berörda arealens värde kan man kräva att markägaren undantar från avverkning.



Den besynnerliga konsekvensen av detta system (som alltså bygger på beslutet om planlagarna i riksdagen 1986) är, att om en markägare väljer att avverka ett skogsområde i mindre skiften, där varje avverkning kanske är värd några hundratusen kronor, så kan samhället ställa högre krav på

⁵⁴ Skogsvårdslagstiftningen. Gällande regler 1 januari 2012. Skogsstyrelsen 2012.

⁵⁵ Miljööverdomstolen. MÖD 2008:3, 2008:4, bägge från 1 februari 2008. <https://lagen.nu/dom/index/mod-2008.html>

⁵⁶ <http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Lagen/Skogsvardslagen/Miljohansyn-som-maste-tas/>

naturhänsyn än om hela skiftet kalhuggs på en enda gång. Lagen uppmuntrar markägaren att göra hyggena så stora som möjligt!

Blir avverkningen tillräckligt stor kan Skogsstyrelsen överhuvudtaget inte alls ställa några krav på tillkommande naturhänsyn. Exakt var denna gräns går är inte fastställt, men i den tidigare refererade domen 2009 från Kammarrätten i Göteborg sägs att den i varje fall är lägre än nivån 300 000 kronor.⁵⁷ Med detta som utgångspunkt skulle det således inte i något läge vara möjligt för Skogsstyrelsen att ställa krav om att en markägare ska spara naturvärden till ett högre belopp än 300 000 kr. Ovan denna nivå ställer inte skogsvårdslagen några krav om naturhänsyn, oavsett hur stor kostnaden för hänsynen är i förhållande till hela avverkningen.

Dessa regler berör alltså bl.a. hur omfattande krav på naturhänsyn Skogsstyrelsen i ett s.k. föreläggande kan rikta på en markägare i samband med att man granskar en avverkningsanmälan. Om Skogsstyrelsen ställer krav som går därutöver kan markägaren begära intrångsersättning, t.ex. genom att de värdefulla naturmiljöerna skyddas som reservat.

Men markägaren kan också strunta i vad som står i Skogsstyrelsens föreläggande. Det har många skogsägare gjort alltsedan naturvårdsparagrafen fördes in i skogsvårdslagen 1979. Men fortfarande – 34 år senare – har ingen skogsägare straffats för att ha nonchalerat förelägganden om naturhänsyn.

Lagstiftningens krav om naturhänsyn har således en utomordentligt svag ställning, både formellt och i praktiken. Den enda reella möjlighet samhället har att driva igenom naturhänsyn är att köpa in värdefull mark och bilda naturreservat eller biotopskyddsområde eller att sluta s.k. naturvårdsavtal där markägaren behåller ägandet men mot en viss ersättning avstår från att vidta vissa åtgärder som är tillåtna enligt skogsvårdslagen.

De förhållanden som gäller är således exakt de riksdagen i sitt uttalande 1991 ville komma bort ifrån: *"Ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen får enligt utskottets mening inte begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösningsersättning m.m."*

Artskyddsförordningen

En möjlighet att skydda naturvärden i skogen med alltjämt oklar status är den s.k. artskyddsförordningen. Genom EU-anslutningen gäller EUs art- och habitatdirektiv och fågeldirektiv som lag i Sverige. Direktiven innebär att medlemsländerna är skyldiga att skydda ett antal uppräknade arter från åtgärder som kan hota deras överlevnad. Direktiven har integrerats i svensk lagstiftning bl.a. i kapitel 8 i miljöbalken och artskyddsförordningen. I Skogsvårdslagen sägs att skyddet enligt artskyddsförordningen är överordnat reglerna i skogsvårdslagen.

Enligt förordningen krävs en dispens från länsstyrelsen för att en skogsägare ska ha rätt att i sin skog vidta åtgärder som kan *"skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats"* (med *"djuren"* avses de arter som nämns i förordningen). Markägaren måste alltså söka dispens för varje åtgärd inom skogsbruket som riskerar att skada eller förstöra vissa enligt förordningen fridlysta djurarters fortplantningsområden och viloplats. Om länsstyrelsen avslår dispensen har markägaren inte rätt till ekonomisk kompensation.

Enligt EU-kommissionens vägledning kan det enskilda landet i stället för ett dispensförfarande vid varje enskild åtgärd införa generella hänsynsregler. Dessa måste dock vara av tvingande karaktär

⁵⁷ "Ett värde som överstiger 300 000 kr kan enligt kammarrättens mening inte anses vara ett sådant litet belopp som Bostadsutskottet ansett att en fastighetsägare ska behöva acceptera." Kammarrätten i Göteborg. Mål nr 5238-07. 31 mars 2009

och utformade så att de omfattar alla utpekade arters behov. Några sådana generella hänsynsregler har ännu inte införts i Sverige. Därför gäller i dag Artskyddsförordningens krav på dispensprövning vid alla enskilda skogsbruksåtgärder som riskerar att skada de utpekade arterna.

För att kartlägga tillämpningen genomförde Skogsstyrelsen 2012 en enkät med länsstyrelserna, som är den myndighet som ansvarar för förordningens tillämpning.⁵⁸ Enkäten visar att många län inte alls tillämpar förordningen. I den mån det dyker upp ärenden där en skogsåtgärd är i strid med förordningen undviker länsstyrelserna att ta ställning i dispensfrågan och försöker (eventuellt tillsammans med Skogsstyrelsen) i stället övertala markägaren att ändra sin avverkningsplanering så att t.ex. rovfågelsbon eller en växtplats för en skyddad art sparas.

De sammanställningar av avverkningar med rika fynd av arter som är upptagna i artskyddsförordningen som bl.a. Naturskyddsföreningen gjort⁵⁹ tyder på att tusentals brott mot förordningen begås varje år runtom i det svenska skogslandskapet.

Certifiering av skogsbruk – FSC och PEFC

Många skogsägare, bl.a. alla de stora skogsbolagen, har valt att ansluta sig till frivilliga certifieringssystem (FSC – Forest Stewardship Council och PEFC – Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes) med bl.a. förstärkta naturhänsyn som krav. FSC har sitt ursprung i ett initiativ från Världsnaturfonden WWF som syftade till att utveckla ett långsiktigt hållbart skogsbruk i tropikerna. PEFC bygger i stället på ett initiativ från skogsägarföreningar i Nordeuropa. De certifieringsregler som gäller för Sverige i de bägge systemen är dock anpassade till nationella förhållanden.

Såväl FSC som PEFC innebär att skogsägare som ansluter sig förbinder sig att naturanpassa sitt skogsbruk utöver de lagstadgade kraven, bl.a. genom att undanta s.k. nyckelbiotoper från avverkningar. FSC har dock generellt sett ett stramare regelverk än PEFC. Detta återspeglas också i en högre premie på marknaden för FSC-certifierat virke än för PEFC-virke. T.o.m. skogsägarföreningen Södra – en av initiativtagarna till PEFC och länge en stark kritiker av FSC – ger således numera en extrapremie på 20 kr/m³ för virke från skogsinnehav som utöver skogsägarnas eget PEFC även är certifierade enligt FSC. Förklaringen är att en FSC-certifiering, enligt Södra, höjer priset på pappersmassan med 1000 kr per ton.⁶⁰

I Sverige är totalt ca 15 miljoner hektar produktiv skogsmark certifierad enligt antingen FSC eller PEFC. Drygt 11 miljoner hektar är FSC-certifierat, knappt 9,5 miljoner hektar PEFC-certifierat, d.v.s. nästan 6 miljoner hektar är dubbelcertifierat. En dryg tredjedel av den produktiva skogsarealen, ca 8 miljoner hektar, är ocertifierad.⁶¹

⁵⁸ Dialog om miljöhänsyn – hur tillämpas 8 kap miljöbalken avseende åtgärder i skogen? Skogsstyrelsen 121004

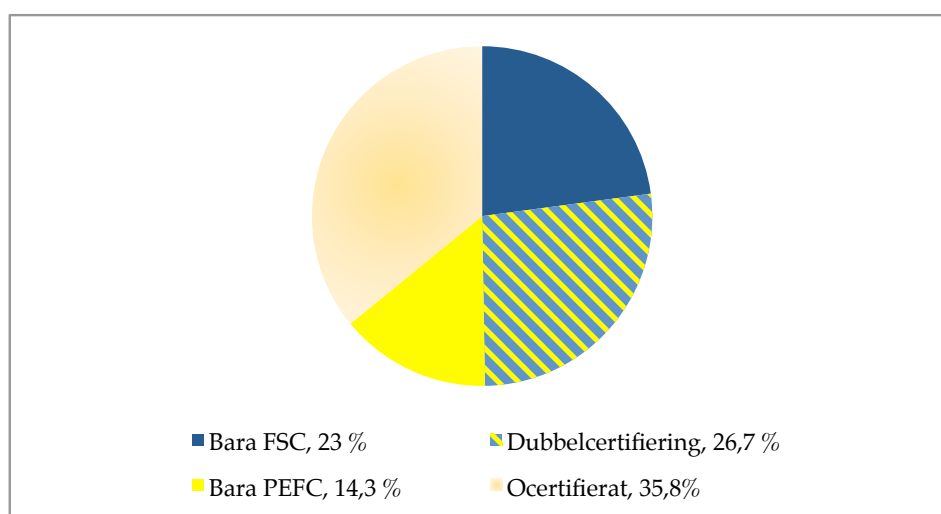
⁵⁹ Se bl.a. "Cutting the Edge – the Loss of Natural Forests in Sweden". Naturskyddsföreningen 2010 och "Trovärdighet på spel – Frivilligheten i skogen fungerar inte". Naturskyddsföreningen 2012

⁶⁰ <http://www.skogsaktuellt.se/?p=32620>

⁶¹ Källa: Magnus Norrby, PEFC

Bild 8. Den certifierade skogsarealen fördelad på olika certifieringssystem.

Källa: Magnus Norrby, PEFC



Tabell 4. Den certifierade skogsarealen fördelad på olika certifieringssystem.

Källa: Magnus Norrby, PEFC

Bara FSC	5 300 516 ha
Dubbelcertifiering	6 218 294 ha
Bara PEFC	3 322 073 ha
Ocertifierat	8 318 117 ha
Summa	23 159 000 ha

Certifieringssystemet har skapat en form för de förbättrade naturhänsyn som kommit inom skogsbruket under de senaste decennierna. Samtidigt har systemet starkt ifrågasatts, framför allt från naturvårdshåll. Kritiken har lett till att Fältbiologerna, Naturskyddsföreningen och Miljöförbundet Jordens Vänner lämnat arbetet inom svenska FSC.^{62,63} Bakgrunden är bl.a. att certifieringen inte straffat markägare som brutit mot reglerna utan tvärtom accepterat att värdefulla naturmiljöer och naturskogar avverkas på certifierad mark.⁶⁴

En mera fundamental brist är att certifieringen av en skogsfastighet kan upphöra över en natt vid ägarskiftet eller genom ett beslut i en bolagsstyrelse eller av en markägare. Det frivilliga skyddet är värdefullt, men att ett system byggt på frivillighet och enskilda markägares mer eller mindre slumpartade val av skyddsområden skulle vara ett effektivt och träffsäkert sätt att klara naturvårdsmålen är naturligtvis osannolikt.⁶⁵

Samtidigt innebär certifieringsarbetet att alla de stora skogsbolagen och många markägare i dag har rutiner för naturhänsyn och aktiva naturvårdsåtgärder (t.ex. naturvårdsbränder) som skapat en ny naturvårdsstandard inom skogsbruket som skulle kunna utgöra basen för en ny lagstiftning om naturanpassning av skogsbruket.

⁶² <http://www.naturskyddsforeningen.se/nyheter/naturskyddsforeningen-lamnar-fsc>

⁶³ <http://www.jordensvanner.se/2012/jordens-vanner-lamnar-skogsmarkningen-fsc-konsumenterna-bli-lurade>

⁶⁴ Trovärdigheten på spel – frivilligheten fungerar inte i skogen. Naturskyddsföreningen 2013

⁶⁵ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5288288>

Skogen, klimatet och naturvården

I klimatdebatten har skogen hittills främst sett som en möjlig ny energikälla som kan ersätta användning av fossila bränslen och på så sätt minska klimatpåverkan. Den mängd koldioxid som de växande förråden av virke i de svenska skogarna varje år fångar upp är emellertid lika stor som det ytterligare utsläpp vi skulle haft om allt biobränsle som används i Sverige ersattes av olja.

För att minska risken för klimatförändringar är det därför lika angeläget att hålla nere virkesuttaget som att ersätta fossila bränslen med ved.

I ett underlag till "Färdplan 2050" har Naturvårdsverket på regeringens uppdrag analyserat olika strategier för att klimatomåttligt optimera förvaltningen av den svenska skogen.⁶⁶ Den möjliga paradoxala slutsatsen är att det från klimatsynpunkt är bättre att dämpa avverkningarna och öka avsättning av skogsmark för naturskydd än att ensidigt satsa på en ökad produktion och ett ökat uttag.

Beträffande ved som ersättning för fossila bränslen har det i klimatsammanhang hittills inte ställts några naturvårdsvillkor för att koldioxidutsläpp från vedeldade anläggningar ska undantas från koldioxidskatt eller från EU:s utsläppshandel. Detta är av allt att döma ett övergående stadium.

I EUs förnybartdirektiv finns redan särskilda s.k. hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen. När EU-länderna ska visa att de uppfyller direktivets krav om att till 2020 minst 10 procent av energin för transportändamål är förnybar får de bara räkna med sådana biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna. Dessa regler har förts in i den svenska energibeskattningslagen och innebär att sedan 2011 är det endast etanol eller biodiesel som uppfyller hållbarhetskriterierna som är undantagna från energi- och koldioxidbeskattningslagen.

I förnybartdirektivet förutsätts att motsvarande kriterier ska införas även för den övriga användning av bioenergi som EUs medlemsländer redovisar för att uppfylla direktivets krav, i Sverige framför allt den mycket omfattande användningen av flis och andra vedbränslen i fjärrvärme- och kraftvärmeverk.

EU-kommissionen presenterade 2010 ett förslag till hållbarhetskriterier för fasta biobränslen, men förslaget antogs aldrig. Bakom låg inte minst starka invändningar från den svenska regeringen, som mycket aktivt återkommande har mobiliserat andra EU-länder med stor skogsnäring (Finland, Baltikum, Österrike, Slovenien m.fl.) mot varje form av gemensamma naturvårdsregler för biobränslen.⁶⁷

Andra medlemsländer, bl.a. Nederländerna, Belgien och Storbritannien, är å sin sida mycket angelägna om att få hållbarhetskriterier på plats. Ett viktigt skäl är bl.a. att nuvarande EU-lagstiftning, utan hållbarhetskrav, innebär att den europeiska utsläppshandeln och andra delar av EU:s klimatpolitik behandlar allt virke lika, oavsett hur det producerats. I praktiken stimulerar systemet användning av importerat virke som kan ha producerats under socialt och miljömässigt förfärliga förhållanden.

Trots att det tidigare förslaget stoppades har EU-kommissionen arbetat vidare för att få fram bindande hållbarhetskriterier. Kommissionens expertgrupp presenterade i december 2012 ett förslag till kriterier som innebär bl.a. att följande villkor ska gälla för att koldioxidutsläpp från

⁶⁶

<http://www.naturvardsverket.se/upload/20-om-naturvardsverket/Regeringsuppdrag/2012/Fardplan2050/Sektorsrapport-lulucf-121211.pdf>

⁶⁷ Se t.ex. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st10/st10724.en11.pdf>

vedanvändning i stora energianläggningar även i fortsättningen ska undantas från EUs utsläppshandel:⁶⁸

- Under energivedens hela livscykel (plantering, skötsel, avverkning, transporter, förädling, energiutvinning m.m.) måste utsläppen av växthusgaser vara minst 60 procent lägre än för motsvarande fossila bränsle
- Förbud mot uttag av stubbar och rötter
- Ingen avverkning närmare sjöar och vattendrag än 100 m
- Högst 1/3 av hyggesavfallet får tas ut ur skogen

Om dessa förslag blir europeisk lag måste svenskt skogsbruk följa dessa regler för att den bio-bränslebaserade el- och värmeproduktionen i Sverige (och de andra EU-länder där fibrer från svenskt skogsbruk används) även i fortsättningen ska vara undantagen från EUs utsläppshandel.

Oavsett vad som sker på EU-nivå kommer Storbritannien i april 2013 att införa bindande hållbarhetskriterier för fasta biobränslen, som påminner om de kriterier som gäller inom EU för biodrivmedel. Även om det på EU-nivå inte skulle antas någon lagstiftning, måste den svenska skogsnäringen således räkna med att man på kontinenten och i Storbritannien kommer att mötas av mer eller mindre bindande hållbarhetskriterier med krav på bl.a. hårdare naturhänsyn än de som finns i den svenska lagstiftningen. Det är ur detta perspektiv svårt att se varför den svenska regeringen agerar så kraftfullt mot EU-harmoniserade hållbarhetskriterier. Alternativet till ett sammanhållet regelverk på EU-nivå (som svenska politiker har möjlighet att formellt påverka) är sannolikt ett antal nationella eller företagsspecifika regelverk över vars utformning vare sig den svenska regeringen eller EU-parlamentet kommer att ha något som helst formellt inflytande.

Ett sätt att möta den starkt ökade efterfrågan på ved som kan förutses när klimatpolitiken skärps skulle vara intensivodling av träd. På regeringens uppdrag utredde SLU, Sveriges Lantbruksuniversitet, 2009 förutsättningarna för intensivodling. I slutrapporten "Möjligheterna till intensivodling av skog"⁶⁹ diskuteras en överföring av ca 15 procent av skogsarealen till intensiv odling med främmande trädslag eller klonade träd, kraftiga insatser av handelsgödsel och i huvudsak slojade krav på naturhänsyn.

Med en sådan satsning skulle avverkningsvolymerna kunna öka med 30 miljoner m³ per år, en ökning med en tredjedel jämfört med nuläget. Utredningen pekar samtidigt på stora problem, inte minst juridiskt. Hur ska markerna för intensivodling pekas ut? Vilka markägare ska få ge större doser handelsgödsel än de generella reglerna?

Reaktionen på utredningen blev starkt negativ inte bara från naturvårdshåll utan även från Skogsstyrelsen, bl.a. därför att den gick på tvärs med grundtanken om naturhänsyn över hela arealen. Svårigheterna att dela upp det brukade skogslandskapet i en intensivodlad del och en där produktion och naturvård ska likställas ska inte underskattas. I princip behöver inte intensivodling på en del av skogsarealen försämra möjligheterna att klara naturvårdsmålen i skogen. Samtidigt – om vissa delar utnyttjas för intensivodling, måste hänsynskraven skärpas i övriga delar av skogslandskapet.

⁶⁸ Sustainability Criteria and Indicators for Solid Bioenergy from Forests. Fritsche, Uwe R. m.fl. IINAS, Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation, European Commission Joint Research Center. December 2012.

⁶⁹

<http://www.slu.se/Documents/externwebben/overgripande-slu-dokument/miljoanalys-dok/rapporter/Mint09/MINTSlutrappport.pdf>

En kostnadseffektiv strategi för att klara skogspolitikens miljömål – principer

<p>Generella hänsyn – reservatsbehov – kostnad (principbild)</p>	<p>Bild 1.</p> <p>Även om man i det reguljära skogsbruket tar mycket omfattande, funktionella naturhänsyn, krävs att en andel av skogsmarken ("Minimum") undantas i ett biologiskt optimalt nätverk av naturreservat. Om naturhänsynen är omfattande (till vänster) blir det nödvändiga reservatsbehovet lägre, är hänsynen små (till höger) blir reservatsbehovet större.</p>
<p>Generella hänsyn – reservatsbehov – kostnad (principbild)</p>	<p>Bild 2.</p> <p>Om de naturhänsyn som tas i det reguljära skogsbruket inte är funktionella och/eller naturreservaten inte bildar ett funktionellt nätverk, ökar reservatsbehovet.</p>
<p>Generella hänsyn – reservatsbehov – kostnad (principbild)</p>	<p>Bild 3.</p> <p>Ur biologisk synvinkel är det i princip likgiltigt vilken strategi man väljer för att klara målet om bevarad biologisk mångfald, men kostnaden, i form av minskad virkesproduktion, påverkas starkt, antingen genom att reservatsbehovet blir mycket stort (till höger) eller genom att naturhänsynen i det reguljära skogsbruket måste bli mycket omfattande (till vänster).</p>
<p>Generella hänsyn – reservatsbehov – kostnad (principbild)</p>	<p>Bild 4. En optimal strategi</p> <p>Den optimala strategin är den som klarar mångfaldsmålen med lägst bortfall av virkesproduktion. En rimlig gissning är att den optimala strategin innebär en långtgående anpassning av skogsbruket över hela den brukade arealen, dock inte så långtgående att det skulle räcka med den minimala reservatsandelen på 8–16 procent av arealen. Avgörande för en kostnadseffektiv lösning är att de naturhänsyn som tas är funktionella och att de arealer som avsätts som reservat är representativa och väl sammanlänkade.</p>

En politik för att nå miljömålet i skogen

Om riksdagens mål om biologisk mångfald i skogen ska kunna nås krävs en helt ny politik baserad på de tre fundament jag nämnde i inledningen till denna rapport:

- Det kvalitativa målet om att bevara den biologiska mångfalden som riksdagen ett antal gånger ställt sig bakom.
- Vetenskaplig kunskap om vad som krävs för att detta mål ska kunna nås.
- En strategi för att på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt uppnå detta tillstånd.

Som framgått tidigare i rapporten krävs att man i botten måste ge betydligt större skogsarealer permanent skydd. Hur stora arealer som utöver denna grundläggande gröna infrastruktur behöver skyddas i reservat kan vi påverka betydligt genom att

- säkra kvaliteten på de områden som skyddas, d.v.s. avsätta rätt arealer för fri utveckling i fungerande samband,
- naturanpassa det reguljära skogsbruket, och
- säkra ett fungerande samspel mellan de skyddade och de brukade arealerna.

För att uppnå ett fungerande sambruk av skyddade och brukade arealer krävs ett landskapsperspektiv som går utöver ägandegränser.

För att en sådan politik ska kunna förverkligas krävs att markägarna blir aktiva, konstruktiva och samordnade deltagare. Ett rimligt första steg är att skärpa de generella kraven på naturhänsyn så att åtminstone den hänsynsnivå som skogsbruket (genom anslutning till FSC) redan åtagit sig på åtminstone halva arealen, blir en lagstadgad skyldighet för i princip alla. Det kan kräva en ändring av regeringsformen och en återgång till de principer för intrångsersättning som liknar de som gällde fram till mitten av 1980-talet, men det kan sannolikt uppnås även med ekonomiska styrmedel med oförändrade ersättningsregler – dock sannolikt till en högre samhällsekonomisk kostnad.

Oavsett hur den generella hänsynen förbättras krävs ett system med ekonomiska incitament som gör det lönsamt och ekonomiskt attraktivt för alla markägare att bidra i naturvårdsarbetet och därmed minimera bortfallet av virkesproduktion.

Utgångspunkter för en sådan nyordning skulle kunna vara följande:

1. Arbetet med att säkra den biologiska mångfalden måste vila på vetenskaplig grund. Som en tumregel måste minst 20 procent av skogsmiljöerna inom respektive växtregion undantas och bevaras i naturligt tillstånd

Nivån 20 procent är hämtad från Miljövårdsberedningens analys 1997, bekräftas i Skogsstyrelsens bristanalys från 2010, och bygger på en rad känslighetsstudier. Beteckningen "tumregel" är viktig – i realiteten skiftar gränsvärdena mellan olika arter kraftigt. Vissa arter klarar en lägre andel, andra kan kräva att en betydligt större andel lämnas opåverkad av skogsbruk.

2. Naturvårdsmålen bör nås till så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt

Det är viktigt att de naturhänsyn som tas, de avsättningar av skyddad mark som görs, de restaurerings- och skötselåtgärder som vidtas är så relevanta och effektiva som möjligt. Om åtgärderna har otillräcklig kvalitet och relevans försämras förutsättningarna att klara naturvårdsmålen, bl.a. därför att konflikterna med de ekonomiska produktionsintressena då i onödan ytterligare skärps.

3. Naturvårdsmålen bör så långt möjligt nås inom ramen för ett ekonomiskt skogsbruk där naturvård är en integrerad del av verksamheten – behovet av reservat bör minimeras

Att försöka klara mångfalden enbart genom reservatsbildning betyder att mycket stora arealer måste skyddas i reservat samtidigt som man öppnar resten av skogslandskapet för ett intensivt skogsbruk med minimala eller inga naturhänsyn. Denna strategi där landskapet styckas upp i skyddat och hårdexploaterat måste avvisas.

Inriktningen bör i stället vara att – främst genom en kraftfull anpassning av skogsbruket – klara naturvårdsmålen med så liten total reservatsareal som möjligt. Under förutsättning att både naturanpassningen av skogsbruket och avsättningen av skyddade arealer görs med maximal relevans och effektivitet, skulle reservatsbehovet, enligt Skogsstyrelsens bristanalys och beroende på växtregion i landet, kunna begränsas till 8–16 procent av den produktiva skogsarealen nedanför den fjällnära skogen. Denna bedömning utgår dock från ett idealläge där naturhänsynen i skogsbruket är maximalt effektiva och de skyddade arealerna är optimalt utlagda och sammanlänkade i landskapet, och kan därför sägas beskriva ett absolut golv.

Om naturhänsynen i det vardagliga skogsbruket är otillräckliga och/eller inte tillräckligt relevanta och/eller om nätverket av reservat inte är utformat på ett optimalt sätt, krävs större reservatsarealer för att klara de politiska målen. I så fall drivs de samhällsekonomiska kostnaderna för att nå målen upp och konflikten med produktionsintressena och samhällsekonomin i övrigt skärps. Avståndet mellan den nödvändiga basnivån och dagens situation skiljer sig dessutom mellan olika landsdelar. I södra Sverige krävs relativt sett större ökning av reservatsarealen än i norr. Eftersom arealen naturskog i många delar av landet är långt under golvnivån måste brukade arealer restaureras och lämnas för fri utveckling till naturskogar.

4. Av bl.a. samhällsekonomiska skäl är det viktigt att det lönar sig för markägarna och skogsnäringen i stort att bidra till naturvårdsmålen

Man måste komma bort från dagens läge där markägarna har starka incitament att i sin verksamhet bortse från naturvärdena. Markägare och industri måste via lagstiftning och ekonomiska styrmedel ges motiv att i alla lägen fungera som konstruktiva parter i naturvårdsarbetet. Nuvarande regelverk, byggt på frivillighet, ger dåliga förutsättningar för ett sådant samarbete. Systemet gynnar systematiskt de skogsägare som ökar sin lönsamhet genom att strunta i naturhänsyn och i alla lägen kräva intrångsersättning för att ta hänsyn. Systemet missgynnar samtidigt systematiskt de markägare som med ekonomiska uppoffringar frivilligt anpassar sitt skogsbruk och undantar värdefulla områden från skogsbruk. Det krävs nya incitament som verkar inom hela skogsnäringen och både i den dagliga verksamheten i skogen, i industriledet och på det övergripande, strategiska planet.

En väg att få en rimligare fördelning av naturvårdskostnaderna och samtidigt stärka markägarnas incitament att naturanpassa skogsbruket vore att lägga en del av kostnadsansvaret för reservatsbildning på skogsnäringen. En tänkbar lösning vore att låta en fond, gemensamt förvaltd av staten och skogsnäringen, ansvara för markinköpen genom lånefinansiering. Även ansvaret för att betala räntor och amorteringar skulle delas av staten och skogsnäringen. Genom en långtgående naturanpassning av skogsbruket och ett optimalt nätverk av reservat skulle reservatsbehovet – och därmed både skogsnäringens och statens kostnader för markinköp – begränsas, vilket både näringen och samhället i stort skulle vinna på. I samband med behandlingen av Miljö-

propositionen 1991 förordade riksdagen en sådan inriktning.⁷⁰ En möjlig lösning är att införa en avgift på virkesförbrukningen som tas ut vid stora virkesförbrukande anläggningar (massafabriker, energianläggningar, sågverk) och därvid även omfattar importerat virke.

5. Utöver målet att bevara den biologiska mångfalden måste skogsbruket även anpassas till de anspråk som bl.a. friluftslivet, turismen, skolan och kulturmiljövården ställer

Naturhänsyn, naturskydd, restaureringar m.m. måste därför drivas längre än vad som omedelbart motiveras av att nå målen om att klara den biologiska mångfalden.

6. Certifiering kan vara ett komplement men är inget alternativ till en sammanhållen politik

Syftet med ett aktiebolag är att främja ägarnas ekonomiska intresse. Att ett skogsföretag ansluter sig till ett miljömärknings- eller certifieringssystem (t.ex. FSC eller PEFC) måste därför alltid ytterst ha till syfte att långsiktigt främja företagets ekonomiska intresse. Om de anpassningar en certifiering innebär kostar företaget mera än den extraintäkt certifieringen väntas ge, är det omöjligt för företaget att i längden förbli lojalt mot certifieringen. Det företag som anslutit sig till en certifiering har därför också alltid motiv att tänja på systemets gränser i syfte att begränsa de egna kostnaderna. Om vissa företag lyckas med detta, blir det i längden svårt för andra företag att inte agera på samma sätt. Eftersom de ekonomiska förutsättningarna för företag och skogsbruket generellt ständigt förändras, kan certifieringssystem eller miljömärkningar aldrig ge den stabilitet och långsiktighet som krävs för att säkra de antagna naturvårdsmålen.

Konkreta förslag

1. Skogsvårdslagen: Gör fler hänsynsåtgärder obligatoriska

Enligt 30 § skogsvårdslagen får Skogsstyrelsen besluta om vilka anpassningar en markägare måste göra för natur- och kulturmiljövårdens skull. De krav myndigheten ställer får dock inte vara "så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras"⁷¹. I praktiken betyder detta att man från samhällets sida endast kan kräva mycket marginella anpassningar – i annat fall har markägaren rätt till ersättning.

Genom att i lagen skriva in ett antal generella begränsningar, som markägaren i alla lägen måste beakta, skulle man delvis kunna komma runt denna problematik och få ett system av hänsynskrav som gäller generellt och inte ger rätt till intrångsersättning. Sådana regler finns redan i den nuvarande lagstiftningen och innebär t.ex. förbud mot hyggesplöjning resp. större kalhyggen i fjällnära skog. Exempel på den typen av generella naturvårdsregler som skulle kunna skrivas in i lagtexten:

⁷⁰ "Ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden och den genetiska variationen får enligt utskottets mening inte begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösningersättning m m/.../ Enligt den s k sektorsprincipen skall varje sektor ta sitt miljö- och naturvårdsansvar inom ramen för sin verksamhet. Tillvaratagande av naturvårdens och den biologiska mångfaldens krav förutsätter /.../ att markägarna och företagen tar sin del av det ekonomiska ansvaret för att säkra skyddsvärda områden. Liksom den s k PPP-principen tillämpas inom försurningen bör en motsvarande princip utformas där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden blir ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätter statliga bidrag." Jordbruksutskottets betänkande 1990/91:JoU30

⁷¹ Regeringsformen 2 kap., 18 §, skogsvårdslagen 30 §, Expropriationslagen 3 st., 4 kap., 1 § m.m.

- minst **a** stycken kvarlämnade träd med minst **b** cm:s diameter, alternativt minst **c** m³ kvarlämnad ved per hektar vid slutavverkning (andra parametrar kan säkert övervägas),
- minst **d** meters skyddszon längs sjöar, våtmarker (alternativt impediment) och vattendrag,
- träd med någon av egenskaperna **e**, **f** eller **g** får aldrig avverkas.

Man kan invända att den här typen av fyrkantiga regler aldrig har perfekt träffbild och de kan säkert förbättras, men "det måste vara bättre att ha approximativt rätt än exakt fel". Den föreslagna konstruktionen skulle inte bara tydliggöra naturvårdskraven i de avseenden som anges i lagtexten. Den skulle dessutom betyda att en del av de inskränkningar som i dag räknas in när man bedömer om de samlade krav om naturhänsyn som ställs på markägaren kan anses "så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras", inte längre skulle vara ersättningsgrundande eftersom ju de nya, obligatoriska kraven (spara visst antal träd, zoner längs vatten m.m.) inte längre är någon specifik begränsning av pågående markanvändning. Även andra naturvärden än de som specifikt skulle anges i en sådan precisering av lagen skulle därmed ges ett starkare skydd än i dag.

De nya obligatoriska hänsynen skulle självfallet bli straffbelagda på samma sätt som nuvarande regler om hyggesplöjning m.m. Det bör betyda att uppföljningen och möjligheten att fälla markägare som bryter mot reglerna blir avsevärt mycket enklare än inom nuvarande system.

2. Inför en allmän naturvårdsavgift på all produktiv skogsmark (utanför reservat, biotop-skyddsområden m.m.), baserad på t.ex. bonitet⁷². Avgiftsbefrielse vid förhöjd hänsyn (t.ex. motsvarande FSC)

För att därutöver driva fram ökade hänsyn på den brukade marken utan att vara beroende av en ändring av regeringsformens regler, skulle man därutöver kunna införa en allmän naturvårdsavgift som alla markägare måste betala, MEN som den markägare skulle slippa att betala som i en skriftlig förbindelse till Skogsstyrelsen åtar sig att bedriva sitt skogsbruk med "förhöjd naturhänsyn", t.ex. motsvarande FSC-nivån. Den som inte följer ett åtagande om "förhöjd hänsyn" kan anses ha tillskansat sig avgiftsbefrielsen på falska grunder, och kan och bör således polisanmälas och fällas för bedrägeri.

Syftet med denna lösning är att i praktiken omvandla FSC-reglerna till lag och att göra Skogsstyrelsen (inte – som i dag – Naturskyddsföreningens ideella krafter eller FSC-organisationen) ansvarig för att granska hur (FSC-)reglerna följs.

Intäkterna från den allmänna naturvårdsavgiften (som i bästa fall ska ge ett väldigt litet inflöde av pengar (!)) går till att medfinansiera skötselåtgärder ("Nokås") – se nedan.

Poängen med denna lösning är att den skulle ge varje skogsägare tydliga incitament att bedriva sitt skogsbruk med större naturhänsyn än de som följer dels av skogsvårdslagens (nya, utvidgade) obligatoriska krav. Därmed skulle det bli möjligt att överallt åtminstone uppnå den "rådgivningsnivå" på hänsynen som enligt Skogsstyrelsen krävs för att skogspolitikens mål ska kunna nås.

För de många skogsägare som redan är anslutna till FSC och respekterar certifieringssystemets regler eller som ändå driver ett ansvarsfullt skogsbruk med stark naturhänsyn, skulle den nya regleringen inte innebära några förändringar eller extrakostnader. De skogsägare som däremot hittills valt att *inte* ta ansvar för naturvärdena (t.ex. genom att inte FSC-certifiera sin skog eller genom att bryta mot FSC-reglerna) och som gynnats ekonomiskt av detta, skulle hädanefter ges tydliga

⁷² Bonitet anger skogsmarkens bördighet, eller virkesproducerande förmåga, uttryckt som virkestillväxten i skogskubikmeter per hektar och år.

incitament att skärpa naturhänsynen. Det skulle inte längre finnas några ekonomiska motiv för markägare att strunta i naturhänsynen.

En morot för skogsnäringen är att om naturhänsynen genom det nya regelverket generellt starkt förbättras, skulle behovet av att undanta områden från skogsbruk kunna närma sig de golvnivåer på 8–16 procent som anges i Skogsstyrelsens bristanalys 2010. Därmed skulle också behovet av att ta ut avgifter från skogsnäringen eller skjuta till skattemedel för att betala reservatsbildning (se nedan) kunna minskas.

Motsvarande resultat skulle sannolikt kunna nås på ett enklare sätt genom att återställa ersättningsreglerna till den nivå som gällde 1987 – då skulle den obligatoriska kravnivån ligga närmare FSC-nivån och behovet av att via ekonomiska styrmedel nå utöver lagkraven vara mindre.

Även om skogsvårdsavgiften är avskaffad sedan två decennier tillbaka är den här typen av generella avgifter på branschen för att finansiera ett gemensamt intresse inte någon nyhet. Forskningsorganet Skogforsk finansieras till lika delar av staten och skogsnäringen där näringens bidrag i huvudsak finansieras av en avgift på 60 öre per varje avverkad kubikmeter timmer, massaved och skogsbränsle.⁷³

3. Lagstiftning för landskapsplanering

”För att kunna bevara biologisk mångfald och samtidigt hållbart nyttja naturresurserna behöver ett landskapsperspektiv anläggas. Det innebär att ta hänsyn till de sammanhang som arter, naturtyper och ekosystem förekommer i, i stället för att se dem som oberoende enheter.”⁷⁴

”Det är omöjligt att nå den svenska skogs- och miljöpolitikens mål att bevara livskraftiga stammar av naturligt förekommande arter utan samverkan mellan markägare, ansvariga myndigheter och allmänheten på flera nivåer. De siffror för skydd av olika skogsmiljöer som anges i denna rapport är siffror på hur stor andel som behöver skyddas i form av funktionella habitat. Det innebär att i princip alla olika skyddsformer måste planeras för att tillsammans bilda större sammanhängande områden. För att lyckas så behövs planering och skydd av existerande funktionella habitatnätverk samt aktiva åtgärder för naturvårdande skötsel och restaurering av skogsmiljöer. Allt detta kräver att olika aktörer samverkar för att komma överens om hur den nationella bristanalysen kan brytas ned i olika skalor och implementeras i form av funktionella skogsmiljöer. Detta innebär att arbetet med sociala och ekologiska system måste integreras – dvs. att en landskapsansats behövs.”⁷⁵

Under ett antal år har försök med en samordnad landskapsplanering genomförts. Planeringen har inte enbart omfattat skogsbruk, men eftersom skogen täcker en så stor del av landytan är skogsbruket och skyddet av skogsmiljöer en central komponent.

Utgångspunkten för det utvecklingsarbete som genomförts är frivillighet. Det faktaunderlag som fordras för att kunna göra prioriteringar finns sannolikt till stor del i form av regionala strategier. Problemet är att det inte finns några specifika styrmedel att ta till för att driva igenom en sammanhållen landskapsplanering, än mindre några specifika lagparagrafer. *”När diskussionen blir konkret och handlar om vilka åtgärder som är möjliga på vilka marker är det bara markägaren och staten som är parter.”⁷⁶*

⁷³ <http://www.skogforsk.se/sv/Om-oss/Finansiering/>

⁷⁴ Arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv. En handledning. Naturvårdsverket rapport 6342, mars 2010

⁷⁵ Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald - en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer. Skogsstyrelsen rapport 4/2010

⁷⁶ Arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv. En handledning. Naturvårdsverket rapport 6342, mars 2010

I stället får man förlita sig på intresset från markägare och att använda existerande styrmedel (som utnyttjats i de regionala skogsstrategierna och ibland kan sägas ha en landskapsansats, men som egentligen inte i något fall utvecklats för att hantera landskapsperspektivet):

”• *naturreservat*

- *kulturresevat*
- *biotopskyddsområde i skogen*
- *naturvårdsavtal i skogen*
- *naturvårdsavtal tecknade av länsstyrelsen*
- *miljöersättning för betesmarker och slätterängar*
- *miljöersättning för natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet*
- *miljöersättning för natur- och kulturmiljöer i renskötselområdet*
- *miljöersättning för skötsel av våtmarker*
- *utvald miljö*
- *kompetensutveckling inom landsbygdsprogrammet*
- *skötselmedel för skyddade områden*
- *åtgärdsprogram för hotade arter*
- *LIFE+*
- *stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås)*
- *kulturmiljövårdsanslaget*”⁷⁷

Ur naturvårdens perspektiv handlar landskapsplanering i skogen inte minst om att skapa en fungerande grön infrastruktur som gör att olika populationer av en art kan upprätthålla fungerande kontakter. Ett annat syfte är att löpande försörja ett större landskap med sådana unga successioner som i naturen uppstår spontant genom t.ex. stormfällning, bränder och översvämningar och som därefter under många decennier levererar livsmiljöer för en mängd av de arter som är mest tillbakaträngda av det moderna skogsbrukets landskapsutarmning. Att lösa försörjningen med dessa miljöer på ett rationellt sätt är hart när omöjligt om planeringen utgår från den enskilde markägaren. Det krävs en landskapsövergripande förvaltning. Exempelvis behöver den vitryggiga hackspetten – och den rad av andra arter som också är beroende av samma typer av ekosystem – ständig tillgång till 60–80-åriga blandskogsbestånd, ett behov som endast kan garanteras genom en storskalig och mycket långsiktig planering över stora arealer.⁷⁸

Att utveckla de juridiska (och eventuellt även ekonomiska) instrument som gör att redskapet landskapsplanering kan utnyttjas fullt ut är en avgörande utmaning för att klara naturskyddet i skogslandskapet – inte minst att begränsa de samhällsekonomiska kostnaderna för att nå målen.

I varje fall från svensk botten är det tyvärr svårt att hitta idéer eller exempel på hur en sådan reglering skulle kunna se ut. Vad som skulle behövas är att markägare över mycket stora arealer – vi talar om hundratusentals hektar – mellan sig fördelar ansvaret för att förvalta skogen så att den biologiska mångfalden i hela området säkras. Nyckelfrågan är sannolikt hur kostnaderna för detta ska fördelas. Den som t.ex. upplåter en stor del av sitt markinnehav för brand eller översvämning måste kompenseras för detta, rimligen av övriga markägare som inte utsätts för samma restriktion.

En lovande signal är att regeringen tycks ha uppmärksammat behovet av en landskapsansats i naturvårdsarbetet. Strax före jul 2012 redovisade Naturvårdsverket ett regeringsuppdrag om hur man ska kunna utveckla en fungerande grön infrastruktur. Tyvärr är rapporten väldigt allmänt hållen och okonkret, särskilt när det gäller vilka politiska beslut som krävs.⁷⁹

⁷⁷ Kombination av styrmedel till natur- och kulturmiljövården i odlings- och skogslandskapet. Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, 2008.

⁷⁸ Skogsstyrelsens arbete med åtgärdsprogram för vitryggig hackspett 2005-2009. Skogsstyrelsen rapport 8/2010

⁷⁹ Grön infrastruktur. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Naturvårdsverket, december 2012.

En landskapsansats skulle kunna bygga vidare på det tidigare föreslagna systemet med allmän naturvårdsavgift. Inom ett förvaltningsområde skulle denna avgift kunna slopas och ersättas av en avgift som betalas av alla markägare inom området och utnyttjas för att kompensera de markägare som under en mer eller mindre lång, avgränsad period upplåter sin mark för naturvårdsändamålen (för permanent avsättning för att skydda befintliga värden eller för att återskapa värden som kräver fri utveckling finns rimligen redan instrumenten i form av naturreservat och biotopskydd).

En inspirationskälla kan vara tillämpningen av EUs vattendirektiv. Detta har i Sverige implementerats genom ett särskilt regelverk och fem regionala vattenmyndigheter har ansvar för var sitt vattendistrikt för vilka en förvaltningsplan har upprättats. Till denna plan kan fogas ett åtgärdsprogram som ska redovisa bl.a. följande:

- ”1. åtgärder för inrättande av vattenskyddsområden eller för att på annat sätt skydda dricksvatten,*
- 2. åtgärder för att i den mån det är behövt åstadkomma omprövning av tillstånd till eller villkor för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet,*
- 3. åtgärder för att upptäcka och beivra brott mot bestämmelser till skydd för vatten,*
- 4. åtgärder för att hindra eller reglera diffusa utsläpp av förorenande ämnen,*
- 5. åtgärder för att förebygga eller begränsa att föroreningar indirekt tillförs grundvatten,*
- 6. åtgärder för att motverka alla andra betydande negativa konsekvenser för vattenmiljön, särskilt de åtgärder som behövs för att nödvändig ekologisk status eller god ekologisk potential skall kunna nås när det gäller vattenförekomsternas hydromorfologiska förhållanden, samt*
- 7. de föreskrifter eller förslag till föreskrifter som behövs för att övriga åtgärder skall kunna genomföras.”⁸⁰*

En metod att starta ett utvecklingsarbete skulle kunna vara att i t.ex. tre län pröva ett speciellt regelverk, och där statliga bidrag kopplade till landskapsplaner för skogsförvaltningen införs för att ”smörja” processen. Eventuellt kunde det ske genom att miljöbalkens definition av ”miljöskyddsområde”⁸¹ utvidgas.

4. Naturvårdsfond för att permanent skydda områden för fri utveckling

Även efter de föreslagna förändringarna av skogsvårdslagen m.m. återstår mycket stora, ytterligare behov av att undanta skogsmark från skogsbruk för att klara de antagna, politiska naturvårdsmålen.

Det handlar dels om att skydda de återstående (men snabbt krympande) arealerna naturskog och säkra ytterligare arealer fjällnära skog, dels att köpa in lämpliga arealer för återskapande av naturskogsmiljöer för fri utveckling och/eller aktiv restaurering så att en fungerande grön infrastruktur kan etableras. I Skogsstyrelsens bristanalys bedöms behovet av arealer för restaurering särskilt i Sydsvetige vara betydligt större än arealen skog med befintliga höga naturvärden.

Även med mycket långt drivna naturhänsyn med hög relevans och effektivitet från naturvårdssynpunkt återstår mycket stora behov av att säkra arealer för (i princip) fri utveckling, lågt räknat minst 1,5 miljoner hektar. I huvudsak måste sannolikt dessa områden köpas in av nuvarande ägare. Den samlade kostnaden lär överstiga 100 miljarder kronor.

Att låta ytterligare arealer naturskog avverkas, betyder inte bara att viktiga naturvärden hotas, utan också att behovet av restaureringar ökar och att de långsiktiga kostnaderna för att klara naturvårdsmålen stiger. För att snabbt kunna säkra de återstående arealerna naturskog genom någon form av moratorium, krävs en finansieringsmodell som på kort sikt inte är beroende av

⁸⁰ Vattenförvaltningsförordningen (SFS 2004:660) 6 kap., 5 §

⁸¹ Miljöbalken 7 kap., 19-20 §§

statens budget eller i varje fall den statliga budgetlagen. En näraliggande lösning är den som tillämpas när det gäller stora väg- och järnvägsbyggen, d.v.s. via lån i Riksgälden.

Behovet av att skydda skogar är en följd av skogsbrukets utveckling. I dag bidrar inte skogsnäringen ekonomiskt till att ge områden permanent, lagstadgat skydd. Som ovan refererats ställde sig riksdagen 1991 bakom att den grundsyn som brukar formuleras som "Polluter Pays Principle" även bör gälla skogarnas biologiska mångfald, d.v.s. den aktör som har orsakat miljöproblemet – i detta fall den biologiska utarmningen – är den som i huvudsak ska betala kostnaderna för att åtgärda problemet. I sitt slutbetänkande konstaterade 1990 års skogspolitiska utredning:

*"Ju mer åtgärderna avser bevarande av livskraftiga populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen."*⁸²

I dag tillämpas till stor del den motsatta principen. De stora kostnaderna för naturskyddet bärs av samhället som helhet enligt en modell som skulle kunna kallas "Victim Pays Principle". De uppoffringar näringen själv gör är inte obetydliga, men sker i praktiken helt på frivillig basis (t.ex. inom FSC-systemet) och saknar långsiktig trovärdighet t.ex. inför kommande ägarskiften eller försämrade lönsamhet. Vi måste finna en mera stabil lösning där alla aktörer inom näringen på ett rättvist sätt ger sitt bidrag i arbetet att hantera de problem skogsbruket skapat.

Förslaget är att etablera en ny nationell naturvårdsfond (eller flera regionala fonder), finansierad med lån i Riksgälden. Fondens/fondernas styrelse skulle till hälften bestå av politiker och till hälften av representanter för vetenskap, skogsnäring resp. ideell naturvård. Styrelsens/styrelsernas uppgift skulle vara att

- med hjälp av fondens/fondernas medel inom fem år skydda återstående naturskog (i regionen). I kombination med möjligheten att införa interimistiska reservat uppnås de facto ett moratorium för avverkning i naturskog.
- upprätta ett program för den gröna infrastrukturen (i regionen) och under 20 år lösa in den mark som behövs dels för att skydda befintliga områden med höga naturvärden, dels för att återskapa lämpliga nätverk av skogsmiljöer.
- därutöver för regering, myndigheter, kommuner, skogsägare föreslå sådana åtgärder som säkrar att de politiskt antagna mångfaldsmålen nås med ett minimum av reservat.

Eftersom fondens/fondernas arbete ska mynna ut i formella beslut om naturreservat och kan innefatta expropriation av mark måste fondens/fondernas beslut sannolikt formellt effektueras av Naturvårdsverket. Det är däremot centralt att även skogsnäringen ges inblick i och ansvar för att det långsiktiga skyddsprogrammet genomförs på ett effektivt sätt. Att klara skogarnas biologiska mångfald är inget särintresse utan ett centralt samhällsmål där näringslivet har en självklar och viktig roll.

Finansieringen av fonden/fonderna delas lika mellan staten och skogsnäringen, förslagsvis enligt följande:

- en särskild naturvårdsavgift införs på X kr per netto förbrukad m³ ved vid alla större vedförbrukande anläggningar (sågverk, massafabriker, energianläggningar m.m. med en beräknad årlig nettoförbrukning över Y m³ per år),
- för varje krona fonden/fonderna tillförs från den särskilda naturvårdsavgiften, tillför staten en krona.

Dessa intäkter används för att betala räntor och amorteringar på fondens/fondernas lån i Riksgälden. En viktig poäng med fondlösningen är att möjliggöra en "framgång" satsning, d.v.s.

⁸² Skogspolitiken inför 2000-talet. SOU 1992:76

att under ett par decennier skydda de nödvändiga arealerna, men samtidigt kunna sprida ut statens och näringslivets kostnader för detta under en betydligt längre tid.

En huvuduppgift för fonden/fonderna ska vara att löpande utvärdera skogsbrukets utveckling i stort och mot denna bakgrund värdera behovet av ytterligare naturreservat. Strategin ska vara att genom betydligt förbättrade naturhänsyn och ett relevant nätverk av skyddade områden så snabbt och till så låg kostnad som möjligt se till att de politiska målen uppfylls. Både skogsnäringen och staten ska ges incitament att så snabbt som möjligt kunna avveckla fonden/fonderna så att både den särskilda naturvårdsavgiften och det statliga bidraget kan fasas ut.

En poäng med att ta ut avgiften vid de stora virkesförbrukande anläggningarna är att ett sådant system ekonomiskt gynnar produktion av sågvirke med hög kvalitet framför plantageodling av träd för massaframställning eller energiändamål. En sådan avgift skulle således främja ett mindre schablonartat skogsbruk där det är lättare att integrera naturhänsyn och även den mera decentraliserade och arbetskraftsintensiva såg- och snickeriindustrin framför massafabriker och energi-anläggningar. Om avgiften tas ut på inlevererat virke och inte på skogsägaren påverkas inte konkurrensen mellan inhemskt och importerat virke.

Frågan om en naturvårdsavgift analyserades redan i början av 1990-talet av nationalekonomen Lars Hultkrantz.⁸³ Det avgiftssystem som beskrivs ovan liknar en av de två avgiftslösningar Hultkrantz ansåg intressanta att studera.

I Naturskyddsföreningens remissvar över 1992 års skogspolitiska utredning⁸⁴ diskuterades att även utnyttja en skatt på papper. Det är fortfarande en intressant idé, men det förefaller vanskligt att beskatta en så spridd och varierad produkt som dessutom fritt kan transporteras över gränserna inom EU/EES.

5. Löpande stöd för aktiva naturvårdsåtgärder i skogen (kraftigt utvidgat Nokås)

Att lämna ytterligare stora arealer skog för fri utveckling i ett relevant nätverk räcker inte för att klara de antagna naturvårdsmålen. Många av de arter som är mest utsatta är beroende av att skogen regelbundet utsätts för olika typer av mer eller mindre kraftiga störningar – i första hand bränder och mer eller mindre långvariga översvämningar – som dels skapar rik tillgång på död ved, dels utvecklar unga, lövträdsdominerade bestånd. Andra kvaliteter kan kräva mindre ingrepp som att skapa luckor eller skogsbete med en högre intensitet än vad som kan uppnås med vilda populationer av älg, rådjur m.m. men som samtidigt är klart olönsamt för markägaren att bedriva med kreatur.

För den enskilde skogsägaren finns det sällan ekonomiska motiv att utsätta sin skog för denna typ av återkommande påverkan. För att säkra att den kommer till stånd, krävs därför att markägaren kompenseras för sina förluster i ett system motsvarande det som sedan länge finns för att säkra värdefulla miljöer i jordbrukslandskapet. I många av dagens reservat krävs ingrepp för att upprätthålla kvaliteterna.

Förslaget är att införa ett stöd som används för att med markägare sluta avtal om att genomföra skogsbränning, anlägga översvämningar, skogsbete, luckhuggning m.m. Eftersom det handlar om löpande skötselåtgärder som i princip måste bedrivas i evärdlig tid är det olämpligt att lösa finansieringen med lån. I stället måste man räkna med att huvudansvaret för finansieringen tas av staten via budgeten, men det är också naturligt att skjuta till pengar från den allmänna naturvårdsavgiften.

⁸³ Hultkrantz, L.: Naturvårdsavgift i skogsnäringen? Behov och syfte, alternativa avgiftsmodeller, konsekvenser. Institutionen för skogsekonomi, SLU, rapport 101, 1993

⁸⁴ http://skogsnätverket.se/wp-content/uploads/2010/10/remissvar_skogspolitiken_infor_2000-talet.pdf

Ett embryo till ett sådant system fanns i det program för stöd till natur- och kulturmiljövårdsåtgärder i skogen (Nokås) som Skogsstyrelsen tidigare disponerade.

6. Intensivodling

Tankar om att avsätta en del av skogsarealen för intensivodling är inte självklart oförenliga med en seriös politik för att säkra den biologiska mångfalden. Att möjliggöra en ökad intensitet på vissa arealer kan göra det lättare att dämpa intensiteten på andra. Man ska dock inte underskatta svårigheterna att avgöra på vilka arealer hänsynen ska dämpas och på vilka de ska ökas.

Mera fundamentalt är att plantageskogsbruk på delar av skogsmarken är oförenligt med grundtankarna i nuvarande skogsvårdsplan där fundamentet är att produktions- och naturvårdsintressen ska sammanvägas över hela arealen. Intensivskogsbruk på delar av arealen skulle innebära att denna "sambruksprincip" inte längre skulle gälla, vilket betyder att verksamheten inte skulle motsvara begreppet "pågående markanvändning".

Införande av intensivskogsbruk förutsätter därmed sannolikt en ny lagstiftning och att en i juridisk mening ny form av markanvändning definieras.⁸⁵ För att ett överförande av delar av skogsmarken till plantageskogsbruk ska vara förenligt med de politiska naturvårdsmålen, krävs dock både tuffare generella naturhänsyn på den övriga brukade arealen, men sannolikt också större reservatsarealer. Hur arealen för "plantageskog" ska pekats ut liksom hur "plantageskogsbrukarnas" ökade intäkter ska kunna föras över som kompensation dels till övriga markägare, dels för ytterligare inköp av reservatsmark, förefaller komplicerat.

⁸⁵ Michanek, G. & Pettersson, M. 2009. Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog. Faktaunderlag till MINT-utredningen. SLU, Rapport.