



Sveriges Jordägareförbund
Box 162
SE-597 24 Åtvidaberg
Telefon 0120-858 26
Telefax 0120-858 10
kansli@jordagarna.se

Näringsdepartementet

103 33 Stockholm

YTTRANDE över

Skogsutredningen 2004s slutbetänkande "Mervärdesskog" (SOU 2006:81); Dnr N2006/6984/HUB

Sveriges Jordägareförbund har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerat betänkande. Betänkandet omfattar ett stort antal frågeställningar, varför Förbundet har bemödat sig om att formulera korta motiveringar till de framförda synpunkterna. Yttrandet följer samma ordning som i betänkandet. Förbundet anför följande.

3.1 Skogspolitikens mål

Enligt utredningens direktiv skall grunderna för den gällande skogspolitiken ligga fast, dvs. att skogspolitikens två jämställda mål, ett produktionsmål och ett miljömål, ligger fast. I betänkandet föreslås ett förtydligande av skogsresursens förnybarhet och, indirekt, produktionsmålets miljödimension inte minst i klimatsammanhang samt en uppgradering av skogens sociala värden. Utredaren föreslår att portalparagrafen i skogsvårdslagens 1 § får följande lydelse (med ny text kursiverad): "Skogen är *en förnybar resurs och en nationell tillgång* som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning *och bidrar till medborgarnas välfärd* samtidigt som den biologiska mångfalden behålls."

Produktionens miljödimension: Arbetet för en god miljö tar sig många uttryck, och det innebär många viktiga avvägningar mellan olika intressen. På ett övergripande plan diskuteras ofta avvägningen mellan produktionsmålet å ena sidan och miljömålet å andra sidan. Dessvärre blir debatten dock ofta endimensionell och inriktas på att skogsnäringen är ett stort hot mot viktiga naturvärden, vilket leder till ståndpunkten att samhället måste tvinga fram bevaranden och markavsättningar till naturvård. Trycket från personer inom både forskningsvärlden, naturvårdsorganisationer och naturvårdsmyndigheter gör att väldigt få miljöforskare vågar avvika från den förhärskande inställningen, trots att det finns goda skäl för detta. Denna inställning leder dessvärre till att man missar de fördelar som aktiv skogsproduktion innefattar, däribland positiva bidrag till arbetet med att hindra klimatförändringar.

Desto mer uppmuntrande är det att utredaren har mod att se och lyfta upp denna ”produktionsmålets miljödimension”. **Förbundet tillstyrker att orden ”en förnybar resurs” intas i portalparagrafen, baserat på det bejakande av produktionens miljödimension som dessa ord avser befästa.**

Skogens sociala värden: Utredaren förslår också att portalparagrafen skall kompletteras i syfte att uppgradera skogens sociala värden, så att mångbrukstanken lyfts fram till gagn för fler intressen än ren virkesproduktion. Orden ”bidra till medborgarnas välfärd” föreslås införda i paragrafen. Utredaren understryker att detta vida begrepp är valt för att kunna omfatta hela den bredd av sociala värden som skogen kan tillhandahålla. Enligt Förbundets mening är uttrycket dock alltför grovt och oprecist för att kunna ligga till grund för lagstiftning. Innan man kan införa en så svepande och medvetet omfattande skrivning ens i en portalparagraf, krävs avsevärt mer djupgående analys av dess konsekvenser, än vad utredningen har presterat. **Förbundet avstyrker den av utredningen föreslagna ändringen i portalparagrafen avseende skogens sociala värden.**

3.3 Virkesförsörjning

Utredaren anser att det är mycket viktigt med en väl avvägd virkesbalans där skogsbruk lönar sig utan att virkespriserna är så höga att industrins förmåga att konkurrera på en global marknad hämmas. **Förbundet anser att marknaden skall styra vart virket skall användas – statlig inblandning i virkets prissättning vore förödande för hela skogsnäringen.**

3.4 Skog, klimat och energi

Utredaren anser under avsnittsrubriken ”Mer skog och skogsbruk ger mindre global värme”, att ökad skogsproduktion i syfte att ersätta fossila bränslen för energiändamål och i annan användning liksom för att utnyttja skogens roll som kolsänka är ett betydelsefullt medel för en framgångsrik klimatpolitik. **Förbundet tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett underlag för kvalificerad skötselrådgivning som gagnar skogens roll som producent av råvara för bioenergiframställning, minskar utsläppen av växthusgaser från skog och skogsmark och/eller tar tillvara dess funktion som kolsänka.**

3.5 Ökad virkesproduktion

Utredaren understryker att ett uthålligt bruk av den förnyelsebara resursen skog är en av de viktigaste åtgärderna för att nå ett hållbart samhälle. Vidare poängterar utredaren att redan den nuvarande skogspolitikens ramar lämnar stort utrymme för åtgärder i syfte att öka virkesproduktionen, men att vidtagandet av sådana åtgärder bör drivas fram av dem som efterfrågar skogsråvaran. De viktigaste åtgärderna anges i betänkandet vara att (i) beskoga jordbruksmark som inte längre brukas (och därmed per definition är skogsmark), (ii) använda bästa möjliga skogsodlingsmaterial och robusta förnygringsmetoder, (iii) gödsla skogen mer än idag, (iv) rensa gamla dikessystem som inte längre fungerar, (v) begränsa viltskadorna på förnygringar och växande skog samt (vi) utnyttja den potentialen som finns för att använda främmande träslag inom ramen för gällande skogsvårdslagstiftning.

Förbundet anser att Skogsstyrelsen bör uppdras att dels klarlägga de otydligheter som ligger till grund för att skogsägare idag avstår från att i ökad omfattning använda sig av ovannämnda åtgärder, dels omarbete sådana föreskrifter som bidrar till den osäkerhet som gör att skogsbrukare idag inte utnyttjar de möjligheter som ryms inom lagen.

Förbundet tillstyrker att Skogsstyrelsen utarbetar en definition avseende vad som är främmande trädslag, dock med tillägget att man vid utformandet av definitionen bör beakta att det blir allt viktigare att öka möjligheterna att använda främmande trädslag som är bättre anpassade för ett allt varmare klimat.

3.7 Rövning

Det nationella sektorsmålet avseende rövningar lyder: "År 2010 är arealen som bedöms ha akut rövningsbehov mindre än 700 000 ha."

Förbundet avstyrker bestämt införandet av en rövningsskyldighet. Detta vore ett olyckligt avsteg från principen om "frihet under ansvar" och för med sig följdfrågor såsom vad som skall kvalificera som godkänd rövning, myndighetskontroll av att kvalifikationsnivån uppnåtts, val av sanktion etc.

Förbundet tillstyrker däremot förslagen om ökade rådgivningsinsatser från Skogsstyrelsens sida (gärna med användning av tillgänglig IT-teknik) samt näringsgemensam informationsinsats till skogsägare om de ekonomiska långsiktiga konsekvenserna av eftersatt rövning.

3.8 Skog och klövvilt

Utredaren konstaterar att samhället inte kan acceptera att en önskan om en tät viltstam leder till att betydande virkesvärden förstörs och att en bättre balans mellan dessa intressen måste åstadkommas. Det framhålls också att det är markägaren som har rätten att jaga och därmed också huvudansvar för att älgstammen hålls på en rimlig nivå. I betänkandet omnämns i positiva ordalag det gemensamma förslag om ett nytt älgförvaltningsystem som ett antal representanter för jakt- respektive skogsintressen har framfört. I detta förslag förordas bl.a. större älgskötselområden än i dagsläget.

Förbundet instämmer i princip i att det är markägaren som med stöd av sin jakträtt är ansvarig för att hålla viltpopulationerna på en sådan nivå att viltskadorna är acceptabla. **Förbundet anser dock att denna principiella utgångspunkt inte helt överensstämmer med den utveckling som har varit och fortsätter.** I många jaktliga sammanhang finns det röster som framhåller nödvändigheten av allt större förvaltningsområden. En sådan utveckling riskerar dock att leda till att markägarna får ett allt svagare inflytande över jakten. Anledningarna är flera, men några är (i) att ju större förvaltningsområdena blir desto mer av institutioner blir förvaltningsorganisationerna – med följd att det blir professionella föreningsadministratörer från centralorganisationer som i praktiken kommer att styra organisationerna och planera jakten och (ii) att avståndet från den enskilde markägaren till förvaltningsorganisationen blir allt längre, vilket innebär att förvaltningsorganisationens insikt om lokala förhållanden kommer att bli allt sämre. Förbundet är av uppfattningen att det är just i sådana organisationer – där allt färre markägare har tid och möjlighet att engagera sig – som man riskerar att få dålig kontroll över kortsiktiga intressen med inriktning mot maximering av älgpopulationen.

Förbundets slutsats är alltså att den av utredaren välkomnade strävan efter allt större jaktliga förvaltningsområden kommer att kullkasta utredarens påstående om att det är markägaren som har huvudansvar för älgstammens omfattning.

Varje rationellt handlande markägare skulle, om möjlighet gavs, anstränga sig för att begränsa viltpopulationen till en sådan storlek att viltskadorna hölls på en för skogsproduktionen acceptabel nivå. **Förbundet anser därför att det beträffande viltskadorna är avgörande att det jaktliga regelverket på ett tydligare sätt måste stärka markägarens inflytande över jakten.**

3.9 Utarmning av den biologiska mångfalden

Utredaren konstaterar att miljö kvalitetsmålet Levande skogar i sin helhet sannolikt inte kommer att uppnås inom den uppsatta tidsperioden, i synnerhet inte dess delmål 1 som innebär att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010, men ger också uttryck för inställningen att riktningen är lika viktig som tanken; det är alltså viktigare att utvecklingen när det gäller biologisk mångfald går åt rätt håll än att de uppsatta målen nås vid exakt rätt tidpunkt.

Företrädare för de borgerliga partierna har i olika sammanhang uttalat sig för att anslagen till naturvårdsavsättningarna skall minska. **Förbundet anser att om anslagen till de naturvårdande myndigheterna och dessa myndigheters mål skall stå i överensstämmelse med varandra, fordras att ambitionerna inom miljö kvalitetsmålet Levande skogar, delmål 1, uttryckt i hektar revideras.**

Utredaren återger också en uppfattning som många skogsägare har framfört; att tidigare av markägaren vidtagna åtgärder som lagt grunden för höga naturvärden i skogen, idag leder till myndighetsingripanden som uppfattas som bestraffningar, dvs. att möjligheterna att nyttja marken begränsas av myndigheterna. Utredaren anser att det är av yttersta vikt att de markägare som utför åtgärder som är positiva för den biologiska mångfalden uppmuntras. **Förbundet instämmer i denna beskrivning, men saknar konkretisering av vad utredaren avser med uppmuntran.**

3.10 Skogens vatten

Utredaren anser att skogsvårdslagens hänsynsparagraf (30 §) revideras så att även vatten- och markvårdens intressen beaktas, att Skogsstyrelsen uppdras att revidera föreskrifterna till ovannämnd paragraf för att bättre tillgodose vatten- och markvården samt att Skogsstyrelsen uppdras att genomföra en informationssatsning om vattnets roll i skogen och hur hänsyn kan och bör tas till vatten i samband med skogsbruk.

Förbundet avstyrker förslaget om införande av vatten- och markvårdsintressen i hänsynsparagrafen och i Skogsstyrelsens föreskrifter till denna, dels därför att regler rörande vattenintressen bör ses över i ett samlat sammanhang, dels därför att det är orimligt att utan djupare analys än vad som redovisas i betänkandet ge Skogsstyrelsen fritt mandat att utforma sina föreskrifter med utgångspunkt från den mycket brett och allmänt hållna formuleringen som utredaren föreslår skall införas i hänsynsparagrafen.

Förbundet anser att Skogsstyrelsen i sin rådgivningsverksamhet skall inkludera vattenintressen och hur hänsyn till vatten kan tas i samband med skogsbruk.

3.11 Former för skydd av skog

Utredaren har fått intrycket att nuvarande skyddsformer fungerar förhållandevis väl, och hoppas att den under år 2005 antagna nationella strategin för formellt skydd av skogsmark skall bidra till tidig dialog och samverkan med markägarna. Vidare framhålls betydelsen av att markägares frivilliga avsättningar bejakas, särskilt genom naturvårdsavtal. Senare tids rättsliga utveckling gör det angeläget att regeringen åtgärdar periodiseringsproblematiken avseende ersättningar för naturvårdsavtal. Utredaren uttalar sig positivt om att staten skall kunna arrendera biologiskt värdefulla marker av markägaren, eventuellt inklusive vissa skötselåtaganden för markägaren.

Förbundet kan inte uttala sig om den nationella strategins för formellt skydd genomslag på landets länsstyrelser i form av tidig dialog och samverkan med markägaren i länsstyrelsernas arbete med naturvårdsavtal etc., i och med att flera länsstyrelser ännu inte har antagit de regionala strategier som de avses utarbeta baserat på den nationella strategin. **Däremot har Förbundet dessvärre mottagit signaler som kan innebära en bekräftelse av den farhåga som Förbundet hyste inför länsstyrelsernas framtagande av de regionala strategierna; att länsstyrelserna inte bara omsätter de nationella målen i regional tappning, utan passar på att ytterligare höja ambitionsnivån – till förfång för det aktiva skogsbruket.**

Förbundet tillstyrker förslaget om att utöka naturvårdsavtalets användande, under förutsättning att det ger markägaren full ersättning för dennes avstående samt att frågan om ersättnings periodisering löses.

Förbundet tillstyrker förslaget om att möjliggöra för staten att arrendera värdefull mark, dock under förutsättning att full ersättning för marken utgår.

Utöver av utredaren berörda aspekter, vill Förbundet understryka följande: Delmål 1 inom miljö kvalitetsmålet Levande skogar anger att ytterligare 900 000 hektar skyddsvärd skogsmark skall undantas från skogsproduktion till år 2010. Miljö kvalitetsmålet är utformat och beslutat av det allmänna; alltså bör också det allmänna i största möjliga utsträckning tillse att självt uppfylla detta delmål. **Förbundet anser att avsättningar av skogsmark till naturvård i första hand bör göras på offentligt ägd skogsmark, och, om denna möjlighet är uttömd, i andra hand på enskilt ägd skogsmark.**

3.12 Frivilliga avsättningar

Utredaren understryker att de privata skogsägarnas frivilliga insatser i syfte att uppnå skogspolitikens miljömål är mycket positiva, varför staten skall bejaka markägares egna drivkrafter att bidra till måluppfyllelsen. Då vissa debattörer inom miljö rörelsen har gjort det till ett signum att sällan eller aldrig berömma de privata skogsägarnas insatser, utan snarare tycks agera efter devisen ”alltid mer, aldrig nog”, noteras utredarens inställning med tacksamhet. Det kan i detta sammanhang, beträffande de sammanlagt 730 000 hektar skogsmark som enligt nuvarande mål skall vara frivilligt avsatta till år 2010, påpekas att **de frivilliga avsättningarna nedanför fjällnärgränsen redan under 2002 uppgick till 800 000 – 850 000 hektar.**

Förbundet är i princip positivt till att koppla frivilliga avsättningar till områden som i skogsbruksplan eller motsvarande har prioriterats för naturvård. Detta dock under förutsättning dels att det inte ställs detaljkrav på hur skogsbruksplanerna skall vara utformade och vad de skall innehålla, dels att det inte ställs krav på att skogsägaren skall lämna in hela sin skogsbruksplan för granskning av huruvida de frivilliga avsättningarna skall accepteras – Förbundet stöder inte en ordning genom vilken Skogsstyrelsen bygger upp ett arkiv med enskilda skogsägares skogsbruksplaner då detta bl.a. skulle kunna medföra att skogsägare upplever att deras integritet kränks.

Förbundet är mycket negativt inställt till konceptet ”formaliserad frivillighet”. I praktiken riskerar det att leda till legala gränsdragningsfrågor och rättssäkerhetsproblem. Förbundet erbjöds i december 2006 av Skogsstyrelsen att yttra sig över en underhandsremiss rörande s.k. ”rådgivningskvitto”; ett försök till ”formaliserad frivillighet”. Förbundet avstyrkte förslaget i underhandsremissen bl.a. baserat på ovannämnda invändningar.

Förbundet vill i detta sammanhang framföra synpunkter på det av Skogsstyrelsen antagna nationellt långsiktiga förhållningssättet, uttryckt som 80-10-10. Det innebär dels en strävan mot en skoglig markanvändning där 10 % av skogen genom olika former av formellt skydd är undantagen från skogsbruk och frivilliga avsättningar, dels att ytterligare ca 10 % brukas med s.k. ”förstärkt hänsyn”, exempelvis genom att undvika kalhyggesbruk. 80 procent av arealen skall alltså enligt Skogsstyrelsen användas för virkesproduktion (med generell naturvårdshänsyn).

Förbundet anser att Skogsstyrelsens förhållningssätt i praktiken innebär att myndigheten har formulerat en ny, egen skogspolitik i stället för att koncentrera sig på att ge råd och information kring gällande regelverk och att utvärdera dess konsekvenser. Naturligtvis skall Skogsstyrelsen kunna sätta upp mål och ambitioner, men dessa måste enligt Förbundets mening utgå från lagens krav och inget annat.

3.13 Kulturmiljövården i skogen

Utredaren föreslår att sanktionsavgift skall kunna tas ut för skador på kända forn- och kulturlämningar.

Förbundet anser att det krävs ytterligare noggranna överväganden innan man kan acceptera att sanktionsavgifter utgår enligt förslaget ovan. Rättsäkerhetskrav fordrar att kulturminneslagen blir tydligare om sanktionsavgift skall kunna tillämpas. (Se även 3.20.)

3.14 Skötsel av natur- och kulturmiljövården

Utredaren uppger att Skogsstyrelsen bedömer att skötselåtgärderna i de formellt skyddade områdena måste öka 5-10 gånger för att klara en fullgod skötsel av hittills avsatta områden samt för att möta det framtida behovet.

Förbundet instämmer i utredarens konstaterande att det måste finnas en rimlig balans mellan att lägga medel på att lösa in mark och att sedan ta hand om denna mark på ett sätt som främjar skyddssyftet. Om regeringen minskar anslagen till naturvården i sin helhet måste därför också vissa mål revideras i syfte att undvika att de värden som redan har fått formellt skydd försvinner för att de inte sköts ordentligt.

3.15 Utveckla generell hänsyn

Förbundet tillstyrker utredarens förslag om att Skogsstyrelsen tillsammans med de privata skogsägarnas organisationer genomför en satsning på kompetensutveckling avseende generell miljöhänsyn vid skogsbruk.

3.16 Skogens sociala värden

Diskussioner om skogens sociala värden syftar i stort sett alltid till att på olika sätt minska skogsägarens rådighet över sin mark; att begränsa skogsägarens möjlighet att utöva sitt företagande. De som förespråkar ett stärkande av skyddet för de sociala rättigheterna, missar vanligtvis ett antal viktiga frågeställningar. Dessa omfattar t.ex. formella begränsningar av möjligheterna att inskränka skogsägarens rådighet, såsom grundlagens egendomsskydd i regeringsformens 2 kap. 18 § samt europakonventionens skydd för äganderätten och den genom Europadomstolens praxis utvecklade proportionalitetsprincipen, så väl som ekonomiska konsekvenser, såsom vem som skall kompensera en skogsägare för att en planerad skogsvårdsåtgärd i ett tätortsnära läge har stoppats pga. att närboende har protesterat mot att man rör ”deras” skog – en skog som de utnyttjar för rekreation och fritid utan något som helst skötsel- eller ekonomiskt ansvar.

Utan djupare analys kan Förbundet **inte tillstyrka utredarens förslag**. Förbundet **instämmer däremot i utredarens resonemang rörande behov av samhällelig ekonomisk stimulans eller kompensation till markägare som av egen övertygelse och/eller pga. starkt opinionstryck anpassar sitt skogsbruk till rekreation samt kommunernas ansvar för sina egna skogar och för ingående av avtal med privata skogsägare.**

3.18 Den nya Skogsstyrelsen

Rörande Skogsstyrelsen, dess organisation, uppgifter och roll anser Förbundet följande:

- Skogsmyndigheten är en stor myndighet med mycket stort ansvar och bör därför ha en politiskt tillsatt styrelse med fullt ansvar.
- Skogsstyrelsen skall inte bedriva uppdragsverksamhet, i synnerhet inte om den konkurrerar med privata aktörer; i detta sammanhang avses främst upprättande av skogsbruksplaner, rotpoststämpling och värdering.
- Skogsmyndigheten uppfattas av många aktiva skogsbrukare som en mycket ”grön” myndighet. Det är i och för sig bra att man tar miljömålet på allvar, men i Naturvårdsverket finns det redan en myndighet som har naturvärden som huvudansvar. Snarare än att konkurrera med Naturvårdsverket i allmänna naturvårdssträvanden (- det klarar Naturvårdsverket alldeles utmärkt ändå), bör Skogsmyndigheten fokusera på skogsbruket och dess behov av kvalificerad rådgivning, forskning och direkt skogsrelaterad naturhänsyn.

3.20 Tillsyn enligt skogsvårdslagen

Förbundet delar i princip utredarens bedömning att det behövs någon typ av sanktionsmöjlighet annan än åtalsanmälan. Sanktionsavgift skulle kunna vara en sådan. **Förbundet vill dock understryka att sanktionsavgift av rättssäkerhetsskäl endast bör komma ifråga för regler som är mycket tydliga i sig, och för mycket tydliga överträdelser som enkelt och objektivt kan konstateras utan att någon subjektiv bedömning behöver göras.**

3.21 De skogsrelaterade ägoslagen

Förbundet tillstyrker utredarens förslag till införande av ett nytt system för indelning av den svenska skogsmarken. Förbundet har samma syn som utredaren på syftet med det föreslagna systemet.

3.22 SMÖR och planplikt

Förbundet delar i princip utredarens uppfattning om att de markägare som har skogsbruksplaner har bättre förutsättningar att agera på ett mer medvetet sätt till gagn för de skogspolitiska målen. **Förbundet avstyrker dock förslaget om lagkrav om skogsbruksplan, därför att det är ett avsteg från principen om ”frihet under ansvar”.** Ett lagkrav om skogsbruksplan ger upphov till följdfrågor av typen vad den skall innehålla, hur kontrollen skall utformas och vad sanktionen skall vara om man inte upprättar skogsbruksplan. Vidare kommer man in på ytterligare en frågeställning som rör det huruvida det är lämpligt att Skogsstyrelsen får tillgång till enskilda företagens skogsbruksplaner. Skogsbruksplanerna är varje enskild skogsägares eget bekostade verktyg för att planera sin skogskötsel, och skall inte utan vidare analyser kunna göras tillgänglig för Skogsstyrelsen. Förbundet förordar näringsgemensamma informationsinsatser rörande skogsbruksplanernas nytta och fördelar.

3.26 EU och skogspolitiken samt andra frågor med internationell anknytning

Förbundet tillstyrker utredarens förslag om att det dels behöver utarbetas en strategisk handlingsplan för det fortsatta svenska arbetet med internationella skogliga frågor, dels bör tillskapas ett forum för förankring av skogliga EU-frågor och andra internationella skogsfrågor vid Näringsdepartementet. Även i övrigt instämmer Förbundet i utredarens iakttagelser och ställningstaganden i detta avsnitt.

Lund den 15 januari 2007

SVERIGES JORDÄGAREFÖRBUND



Frederik Treschow
generalskreterare
gs@jordagarna.se