

# Fungerande naturvård i skogen?

## Tänkbara vägar att klara antagna naturvårdsmål – ett försök

101020/mn

### MÅLSÄTTNING

Klara riksdagens mål om biologisk mångfald i skogen till så låg samhällsekonomisk kostnad som möjligt.

### UTGÅNGSPUNKTER

1. De principiella mål för naturvården i skogen som politikerna ett antal gånger fastställt är bra – vi kräver inget annat än att dessa mål omsätts i verkligheten

*”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).

*”Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga skall bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. 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. Hotade arter och naturtyper skall skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden skall värnas.”*

(En ny skogspolitik. Prop 1992/93:226)

*” Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion skall skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas (miljökvalitetsmål 8).*

*Miljökvalitetsmålet innebär:*

- Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras.*
- Skogsekosystemets naturliga funktioner och processer upprätthålls.*
- Inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd.*
- Hotade arter och naturtyper skyddas.*
- Främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden introduceras inte.*
- Kulturminnen och kulturmiljöer värnas.*
- Skogens betydelse för naturupplevelser samt friluftsliv tas till vara.”*

(Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Prop. 1997/98:145)

*”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/.../ 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)

Problemet är inte de mål som gäller för politiken, utan att dessa mål inte fått genomslag i den konkreta politiken.

## 2. För att klara de politiska målen krävs, som en tumregel, att minst 20 procent av skogsmiljöerna inom respektive växtregion 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 kräver att en betydligt större andel lämnas opåverkad av skogsbruk.

## 3. Nuvarande ersättningsregler (regeringsformen, expropriationslagen m m) lär (tyvärr) bestå

Det betyder att samhället/staten även fortsättningsvis kommer att ha mycket små möjligheter att utan ersättning till markägaren kräva specifik naturanpassning av skogsbruket. Att försöka klara målen enbart genom att lösa in mark eller med annan intrångsersättning är knappast funktionellt och gör dessutom att politiken, helt i onödan, sannolikt blir oöverstigligt dyrt (särskilt med de nya, höjda ersättningsanspråk markägarna nu kan ställa). Om reglerna ändras (t ex till det system som gällde före 1987) kan de samhällsekonomiska kostnaderna få att nå antagna mål för naturvården sänkas, sannolikt avsevärt. Ett viktigt led i en långsiktig strategi är därför att övertyga beslutsfattarna om att det inte minst av samhällsekonomiska skäl finns starka skäl att se över regeringsformen 2 kap., 18 § (fr o m 110101 15§) och att en lämplig utgångspunkt för nya ersättningsregler kan vara de som gällde fram till 1987.<sup>1</sup>

## 4. 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 m m är så relevanta och effektiva som möjligt. Om åtgärderna har otillräcklig kvalitet och relevans försämras i förutsättningarna att klara naturvårdsmålen, bl a därför att konflikterna med de ekonomiska produktionsintressena då i onödan ytterligare skärps.

## 5. 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 rimligen att man samtidigt öppnar resten av skogslandskapet för ett intensivt skogsbruk med minimala eller inga naturhänsyn. Denna strategi avvisas. Inriktningen bör vara att – främst genom en kraftfull anpassning av skogsbruket – klara naturvårdsmålen med så små reservatsarealer 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<sup>2</sup>, (beroende på växtregion) kunna begränsas till 9-16 procent av den produktiva skogsarealen nedanför den fjällnära skogen. Denna bedömning utgår dock från ett idealläge och kan 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. En särskild utmaning är att få ekologiskt fungerande landskap där brukande och skydd samspelar så att produktions- och skyddsintresset optimeras i enlighet med skogsvårdslagens första paragraf.<sup>3</sup>

## 6. 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.

<sup>1</sup> Dessa regler innebar (mycket förenklat) att markägaren måste acceptera hänsyn på sin mark inom en kommun upp till 5 procent av brukningsvärdet. Ändringen 1987 innebar dels att hänsynen numera relateras inte till hela markinnehavet utan till ”berörd del”, dvs en enskild avverkning samt att inskränkningen visserligen kan uppgå till 10 procent av värdet hos den ”berörda delen”, men att inskränkningen inte i något fall får motsvara ”ett betydande belopp” – vilket vid domstolsprövning har visat sig motsvara högst 5-10 000 kr. Från 1994 är dessa regler inskrivna i regeringsformen 2 kap., 18 § (ändras till 15 § från 1 jan 2011), vilket betyder att det är både formellt och politiskt mycket besvärligt att ändra dem.

<sup>2</sup> **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

<sup>3</sup> ”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.” 1 § Skogsvårdslagen

### 7. Naturresevat och förstärkta naturhänsyn är avgörande för att mildra riskerna för skogsekosystemen av förväntade klimatförändringar

Att undanta tillräckligt stora arealer från skogsbruk och att på den övriga arealen tillämpa ett så skonsamt skogsbruk som möjligt ger sannolikt de bästa förutsättningarna för skogsekosystemen att hantera ett förändrat klimat. Särskilt viktigt är att minimera ingreppen i den fjällnära skogen. Det finns en latent och potentiellt allvarlig konflikt mellan å ena sidan målen om biologisk mångfald och å andra sidan önskan att av klimatskäl ersätta fossila bränslen med ved. Den ökade efterfrågan och stigande priser på skogsråvaror som klimatpolitiken redan utlöst, stärker ytterligare motiven att skärpa de allmänna hänsynsreglerna och att utvidga naturskyddet.

### 8. Bl a av samhällsekonomiska skäl är det viktigt att markägarna och skogsnäringen i stort ges tydliga incitament att främja 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 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 m m och i alla lägen kräva intrångsersättning för att ta hänsyn. Istället straffar systemet systematiskt de markägare som med ekonomiska uppoffringar frivilligt anpassar sitt skogsbruk och undantar värdefulla områden från skogsbruk. Därför krävs nya incitament som verkar inom hela skogsnäringen och både i den dagliga verksamheten i skogen, i industriledet och på det övergripande, strategiska planet.

### 9. Certifiering kan vara ett komplement man är inget alternativ

Syftet med ett aktiebolag är att främja ägarnas ekonomiska intresse. Att ett skogsföretag ansluter sig till ett miljömärknings- eller certifieringssystem 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 i längden kan 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.

## 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”<sup>4</sup>. 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. Redan idag innehåller skogsvårdslagen denna typ av generella krav som inskränker markägarens möjligheter att bruka skogen efter eget huvud:

- Hyggesplöjning är i princip förbjuden (6a §).
- I fjällnära skog får man inte plantera främmande trädslag (6b §) och inte heller ta upp hyggen större än 20 ha (18a §).
- Markägaren får inte plantera vad han/hon vill (7§).
- För ädellövskog finns en lång rad, generella regler (22-28 §§) som skogsägaren måste beakta utan att för skull kunna begära någon ersättning för den ekonomiska förlust han/hon anser sig göra.

På motsvarande sätt skulle man i lagen kunna skriva in några viktiga generella naturhänsyn. Exempel:

- minst **a** stycken kvarlämnade träd med minst **b** cm:s diameter, alternativt minst **c** m<sup>3</sup> kvarlämnad (död?) 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, men i avvaktan på det felfria regelverket får man arbeta enligt principen ”*det är bättre att ha nästan rätt än helt fel*”. Den föreslagna konstruktionen skulle inte bara tydliggöra naturvårdskraven i de avseenden som anges i lagtexten. Det skulle dessutom betyda att en del av de inskränkningar som idag 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 (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 anges i lagen skulle därmed ges ett starkare skydd än idag.

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), baserad på t ex bonitet. Avgiftsbefrielse vid förhöjd hänsyn (motsvarande FSC)

För att därutöver driva fram åtgärder i nivå med FSC, skulle man kunna införa en särskild naturvårdsavgift (t ex baserad på bonitet?) som alla markägaren 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”, 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 (eller något i den stilen).

---

<sup>4</sup> Regeringsformen 2 kap., 18 §, skogsvårdslagen 30 §, Expropriationslagen 3 st., 4 kap., 1 § m m

Syftet med denna lösning är att i praktiken omvandla FSC-reglerna till lag och att göra Skogsstyrelsen (inte Naturskyddsföreningens ideella krafter eller FSC-organisationen) ansvarig för att överträdelser mot (FSC-)reglerna beivras.

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, dels av de allmänna hänsynsregler som baseras på skogsvårdslagen 30 §. Tanken är att i stort sett alla skogsägare ska ansluta sig till ett regelverk i FSC-nivå.

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 bryta mot FSC-reglerna) och som gynnats ekonomiskt av detta, skulle hädanefter ges tydliga 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 9-16 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 skulle nog kunna gälla om ersättningsreglerna återställdes 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. Sammantaget skulle skogsnäringen därmed tjäna ekonomiskt på att få tuffa, generella, relevanta och väl tillämpade naturvårdskrav.

### 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. "*<sup>5</sup>

*"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. "*<sup>6</sup>

Under ett antal år har försök med en samordnad landskapsplanering genomförts. Planeringen omfattar inte enbart skogsbruk, men eftersom skogen täcker en så stor del av landytan är skogsbrukets 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*

<sup>5</sup> Arbetssätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv. En handledning. Naturvårdsverket rapport 6342, mars 2010

<sup>6</sup> 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

*konkret och handlar om vilka åtgärder som är möjliga på vilka marker är det bara markägaren och staten som är parter.”<sup>7</sup>*

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 slåtterängar*
- *miljöersättning för natur- och kulturmiljöer i odlingslandskapet*
- *miljöersättning för natur- och kulturmiljöer i renskötseområdet*
- *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”<sup>8</sup>*

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 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 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 denna typ av ekosystem – ständig tillgång till de 60-80-åriga blandbestånd, ett behov som endast kan garanteras genom en storskalig och mycket långsiktig planering.

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. I augusti 2010 fick Naturvårdsverket ett särskilt uppdrag att senast i mars 2011 redovisa en plan för hur arbetet med att utveckla en fungerande grön infrastruktur ska kunna dras igång:

*”Planen kan inkludera förslag till detaljerade avgränsningar av kommande uppdrag med förslag på i vilka naturtyper/biotoper respektive arter som bör omfattas, budget,*

<sup>7</sup> **Arbetsätt för biologisk mångfald och andra värden i ett landskapsperspektiv. En handledning.** Naturvårdsverket rapport 6342, mars 2010

<sup>8</sup> **Kombination av styrmedel till natur- och kulturmiljövärden i odlings- och skogslandskapet.** Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, 2008.

*ansvarsfördelning, tidsplan för genomförande inklusive delredovisningar samt åtgärder för koordinering mellan myndigheter m.m.*"<sup>9</sup>

En svaghet i regeringsuppdraget är att det inte uttryckligen ingår att studera vilka nya styrmedel eller ändringar i lagstiftningen som kan krävas för att nå målen.

En landskapsansats skulle kunna bygga vidare på det tidigare föreslagna systemet med allmän naturvårdsavgift. Inom ett förvaltningsområde skulle man kunna införa en generell ytterligare avgift som betalas av alla markägare 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 varsitt 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 behövligt 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.”*<sup>10</sup>

En metod att driva detta utvecklingsarbete skulle kunna vara att i lagen särskilt peka ut tre län där ett (eller rentav flera?) speciellt regelverk införs, och där statliga bidrag kopplade till landskapsplaner för skogsförvaltningen införs för att ”smörja” processen. Eventuellt kunde det ske genom att miljöbalkens definition av ”miljöskyddsområde”<sup>11</sup> 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 naturvårds målen.

Det handlar dels om att skydda de återstående (men snabbt krympande) arealerna naturskogar och säkra ytterligare arealer fjällnära skog, dels att köpa in lämpliga arealer för återskapande av naturskogsmiljöer genom fri utveckling eller aktiv restaurering så att en fungerande grön infrastruktur kan etableras. I Skogsstyrelsens bristanalys bedöms behovet av arealer för restaurering särskilt i Sydsverige 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 lösas in. Den samlade kostnaden lär sannolikt ligga över 50 miljarder kronor (**Obs - tunt underlag för denna beräkning!**).

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

<sup>9</sup> ”Uppdrag om förstudie om uppbyggande av grön infrastruktur och framtagande av indikatorer för gynnsam bevarandestatus”. 2010-08-19 Dnr M2010/3407/Na

<sup>10</sup> Vattenförvaltningsförordningen (SFS 2004:660) 6 kap., 5 §

<sup>11</sup> Miljöbalken 7 kap., 19-20 §§

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 statens budget. En näraliggande lösning är den som tillämpas när det gäller stora väg- och järnvägsbyggen, dvs via lån i Riksgälden.

Behovet av ett lagstadgat skydd för naturvärdena är en följd av skogsbrukets utveckling. Idag bidrar inte skogsnäringen ekonomiskt till att ge områden permanent skydd. Som ovan refererats ställde sig riksdagen 1991 bakom att den grundsyn som brukar formulera som "Polluter Pays Principle" även bör gälla skogarnas biologiska mångfald, dvs den aktör som har orsakat miljöproblemet – i detta fall den biologiska utarmningen – är den som i huvudsak ska betala kostnaderna för att åtgärda problemet. Utredningen konstaterade också:

*"Ju mer åtgärderna avser bevarande av livskraftiga populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen."*<sup>12</sup>

Idag 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 kommer att ifrågasättas vid t ex ägarskiftet eller försämrad 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 naturvårdsfond (eller kanske fem fonder – en för varje växtregion?) 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. Ordförandeposten i en nationell fond besätts av Naturvårdsverkets generaldirektör. Styrelsen/-rnas uppgift är 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 naturvärde, dels för att återskapa lämpliga nätverk av skogsmiljöer.
- därutöver för regering, myndigheter, kommuner, skogsägare föreslå sådana åtgärder som säkrar att de politiska antagna mångfaldsmålen nås med ett minimum av reservat.
- fungera som allmän remissinstans i frågor som berör skogsbruk och naturvård.

Eftersom fondens/-ernas arbete ska mynna ut i formella beslut om naturreservat och kan innefatta expropriation av mark måste fondens/-ernas beslut formellt effektueras av Naturvårdsverket. (Exakt hur relationen mellan fonden/erna och Naturvårdsverket ska se ut tål att tänka på...) 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 tillåten m<sup>3</sup> maxförbrukning<sup>13</sup> av ved vid alla större vedförbrukande anläggningar (sågverk, massafabriker, energianläggningar m m med en tillåten max förbrukning över Y m<sup>3</sup>),
- för varje krona fonden/fonderna tillförs från den särskilda naturvårdsavgiften, tillför staten en krona.

<sup>12</sup> Skogspolitiken inför 2000-talet. SOU 1992:76

<sup>13</sup> Avgiften skulle kunna baseras på någon annan parameter, t ex reell virkesförbrukning. Vitsen med att ta ut avgiften på tillståndsgiven maxförbrukning är att man inte behöver mäta någonting.

Dessa intäkter används för att betala ränta och amortera på fondens/-ernas lån i Riksgälden. En viktig poäng med fondlösningen är att möjliggöra en ”framgång” satsning, dvs 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 fondens/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 fhasas 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 energianläggningar. Om avgiften tas ut på inlevererat virke och inte på skogsägaren påverkas inte konkurrensen mellan inhemskt och importerat virke.

I föreningens remissvar över 1992 års skogspolitiska utredning<sup>14</sup> 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 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 evärdelig tid är det olämpligt att lösa finansieringen med lån. Istället 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.

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.

---

<sup>14</sup> [http://skogsnatverket.se/wp-content/uploads/2010/10/remissvar\\_skogspolitiken\\_infor\\_2000-talet.pdf](http://skogsnatverket.se/wp-content/uploads/2010/10/remissvar_skogspolitiken_infor_2000-talet.pdf)

Mera fundamentalt är att plantageskogsbruk är oförenligt med grundtankarna i nuvarande skogsvårdslag som är att hänsyn till både produktions- och naturvårdsintressena ska tas över hela arealen. Intensivskogsbruk innebär att denna balans inte längre ska gälla vilket betyder att verksamheten inte längre svarar mot begreppet ”*pågående markanvändning*”.

Införande av intensivskogsbruk förutsätter därmed sannolikt en ny lagstiftning och en i juridisk mening ny form av markanvändning.<sup>15</sup> För att ett överförande av delar av skogsmarken till plantageskogsbruk ska kunna förenas med de politiska naturvårdsmålen krävs dock både tuffare generella krav på hänsyn i det vardagliga skogsbruket och en större reservatsareal. Hur ”plantageskogsbrukarnas” ökade intäkter ska kunna föras över som kompensation dels till övriga markägare, dels för ytterligare inköp av reservatsmark, förefaller komplicerat.

---

<sup>15</sup> Michanek, G. & Pettersson, M. 2009. *Rättsliga förutsättningar för intensivodling av skog. Faktaunderlag till MINT-utredningen*. SLU, Rapport.