



LUND UNIVERSITY

Skogsvårdslagen och den biologiska mångfalden

Westerstad, Charlotte; Grönholdt Palm, Julia; Hermansson, Clara

Published in:
Preprint without journal information

2011

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Westerstad, C., Grönholdt Palm, J., & Hermansson, C. (2011). Skogsvårdslagen och den biologiska mångfalden. Ej publicerad.

Total number of authors:
3

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Skogsvårdslagen och den biologiska mångfalden



Handledare: Marie Appelstrand

Författare: Lina Börjesson, Clara Hermansson,
Julia Grönholdt Palm, Charlotte Westerstad

Sammanfattning

Skogsvårdslagen är en författning som gäller parallellt med miljöbalken. Lagen är uppbyggd kring att produktions- och miljömål ska vara likvärdiga. I praktiken ser det annorlunda ut då produktionsintresset ofta överordnas miljöintresset, vilket resulterar i att den biologiska mångfalden i skogslandskapet blir lidande.

SVL ställer få krav på skogsägarna. Myndigheternas strategi är att med rådgivning och ökad kunskap hos skogsägarna skydda skogen. Avsättning av skogsmark för naturvård ska i första hand ske frivilligt av skogsägarna, i andra hand går staten in och skyddar skogen formellt.

Detta är dyrt eftersom det inskränker rätten att bruka marken och därmed måste skogsägaren ersättas. Myndigheterna saknar ofta ekonomiska resurser för att skydda värdefull skog.

Före avverkning av skog måste skogsägaren göra en anmälan till skogsstyrelsen innehållande en redogörelse för vilka naturvårdsåtgärder som ska vidtas, dock är kraven på åtgärderna inte särskilt höga.

För att förbättra naturvården borde det finnas krav på att skogsbrukaren ska utbilda sig och det borde införas belöningar för skogsägare som brukar skogen på ett hållbart sätt. Strängare straff och mer specifika bestämmelser skulle också gynna den biologiska mångfalden.

Nyckelord

SVL, Skogsvård, Biologisk mångfald, Kunskapskrav, Straffsanktioner

Förkortningar

SOU Statens offentliga utredning

MB Miljöbalken

SVL Skogsvårdslagen

Begrepp och definitioner

Röjning: För att gynna skogens tillväxt och produktion rensas den från svaga individer och stammarna ges bra avstånd till varandra. Gagnvirket lämnas kvar på marken.

Gallring: Då skogen blir för tät kan gallring göras för att öppna upp den och göra den mindre sårbar för yttre påverkan. Gagnvirket tas tillvara.

Föryngringsavverkning: Nytt ord för slutavverkning som syftar till att utvinna virke.

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	2
2. Inledning och syfte	4
3. Metod och Material	5
4. Bakgrund	5
4.1 Historik	5
4.2 Skogsavverkning	6
4.3 Internationellt arbete och certifiering	6
5. Tillämpad lagstiftning	6
5.1 Nationella miljö- och sektorsmål	6
5.2 Krav som ställs på den enskilde skogsägaren	7
5.3 Myndigheternas strategi för att nå miljömålen	8
5.4 Sanktioner och straff	9
6. Diskussion	9
6.1 Brister - en analys av lagen	10
6.2 Möjligheter	10
6.3 Hur skulle lagen kunna förbättras?	10
7. Referenslista	12
7.1 Offentligt tryck	12
7.2 Litteratur	12
7.3 Muntlig källa	12
7.4 Internetkällor	12
8. Bilaga 1	13
8.1 Konventioner och avtal gällande skogsbruk	13
8.2 Utvecklingssamarbete och internationella projekt	13
8.3 Globala organisationer och processer	14
8.4 Samarbete med organisationer i Europa	14
8.5 Samarbete inom norden och i närområdet	15
9. Bilaga 2	16
9.1 Precisering av miljökvalitetsmålet " <i>Levande skogar</i> "	16

Inledning och syfte

Det moderna skogsbruket har under de senaste decennierna utövats ändamålsenligt och storskaligt med maskiner som effektiviserat produktionen. Den här typen av verksamhet har en negativ inverkan på den biologiska mångfalden i skogen. För ekosystemens överlevnad krävs en viss artsammansättning där varje art bidrar med sin specifika roll och därför är det oerhört viktigt att den biologiska mångfalden främjas. Att biotoper och ekosystem bevaras har således avgörande betydelse för den biologiska mångfalden.^{1 2}

Skogsmark är ”mark som är lämplig för virkesproduktion och som inte i väsentlig utsträckning används för annat ändamål”.³ Att marken är ”lämplig för virkesproduktion innebär att den ”enligt vedertagna bedömningsgrunder kan producera minst en kubikmeter virke om året per hektar”.⁴ Efterfrågan på virke är stor och därför är det lönsamt att odla skog, hugga ner den och sälja virket. Kunskapen om vikten av biologisk mångfald är däremot bristfällig vilket är en av anledningarna till att produktionsintressen ofta går före miljöintressen.⁵

Nuvarande skogsvårdslag, SVL, är från 1979 och innefattas utav paragrafer som berör skogsskötsel, naturvård och skydd för känsliga skogskategorier. År 1993 reviderades lagen vilket resulterade i att skogsbrukaren fick större frihet att sköta skogen, samt att betydelsen av naturvård framhölls som en ny målregel. SVL är en särskild författning vid sidan av MB trots dess stora betydelse ur naturmiljösynpunkt.⁶ Enligt 1 § i SVL förklaras att skogen är ”en tillgång som skall skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls”, vilket är en essentiell målregel som innebär att produktionsintresset inte ska ha en negativ inverkan på den biologiska mångfalden.

Remissinstanser till 2009 års proposition om miljömålen, Artdatabanken och Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald anser att det krävs brådskande och omfattande åtgärder för att minska avverkningen av naturvärd skog⁷. Måregler är dessvärre inte alltid tillräckligt för att skydda den biologiska mångfalden eftersom att det även behövs direkta tillvägagångssätt för att uppfylla målen⁸ vilket leder till följande två frågeställningar:

Frågeställning 1. På vilket sätt är skogsvårdslagen bristfällig då det gäller bevarandet av den biologiska mångfalden i skogslandskapet?

Frågeställning 2. Vilka möjligheter finns det att genom skogsvårdslagen bevara och utveckla den biologiska mångfalden i skogslandskapet?

Syftet med detta projektarbete är att utföra en genomgående analys av lagen och aktuella referenser och därigenom identifiera bristerna men också vilka möjligheter som finns i SVL med avseende på bevarandet av den biologiska mångfalden i skogslandskapet. Slutligen redovisas hur lagen skulle kunna utvecklas med hänsyn till en artrik skogsmiljö.

¹ Michanek 2008, s. 464

² Naturvårdsverket 2010, s. 6

³ SVL 2 §, 1st

⁴ SVL 2 §, 3st

⁵ Biodiverse 2009, s. 4

⁶ Michanek 2008, s. 464

⁷ Regeringskansliet 2010, s. 183 (2)

⁸ Michanek 2008, s. 465

Metod och material

Merparten av de fakta som tagits fram i undersökningen kommer från relevant litteratur och webbsidor på Internet som rör svensk skogsvårdspolitik. Primära litterära källor har varit ”Den svenska Miljörätten” av Michanek och Zetterberg, ”Miljömålet i skogsbruket” av Appelstrand, ”Nationell strategi för formellt skydd av skog” av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, samt MB och SVL. Regeringskansliet och Skogsstyrelsens hemsidor har varit huvudsakliga internetkällor. En naturvårdsspecialist från Skogsstyrelsen har kontaktats och intervjuats.

Utifrån referenserna har kvalitativa analyser av materialet utförts och frågeställningarna besvarats.

Bakgrund

Historik

På grund av oljebristen på 70-talet samt rädsla för virkesbrist hade lagen som infördes 1979 som huvudsyfte att maximera produktionen. *”Hänsyn till bevarandet av naturvärden rekommenderades men endast i den utsträckningen att det inte inverkar på det övergripande produktionsmålet”*. För att uppnå detta användes främst detaljstyrning och tvingande åtgärder som resulterade i god lönsamhet inom skogindustrin. Samtidigt blev miljömålen förbisedda, vilket väckte missnöje bland allmänheten.⁹

1983 infördes nya bestämmelser i SVL. Skogsägarna blev skyldiga att göra skogsbruksplaner i förhoppning om att det skulle öka avverkningen och förbättra skogsvården om skogsägarna hade större kunskap om sina marker¹⁰. De blev även skyldiga att gallra yngre skog och avverka en viss andel äldre skog. Skogsägarna hade således strikta bestämmelser att följa efter 1983, regleringen av skogsbruket hade inte varit så stark sedan 1700-talet.¹¹ Bestämmelserna ledde till att återväxten och beståndsvården förbättrades.¹² Skogsbrukarna var dock inte nöjda med de strikta reglerna eftersom förutsättningarna för skogsbruk var olika på olika orter och reglerna hindrade individuell anpassning.¹³

Missnöjet bland allmänheten och skogsägarna resulterade i tillsättningen av ”1990 års skogspolitiska kommitté” som fick i uppdrag att utforma en miljömålsättning. Resultatet blev ett nytt miljömål 1993 som i propositionen bland annat tog upp biologisk mångfald: *”En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen skall säkras. Skogen skall utnyttjas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och livskraftiga bestånd.”*¹⁴

Regeringen ville ha större frihet för skogsägarna att själva bestämma hur de skulle bruka sin skog därför upphörde följande bestämmelser att gälla 1993:

- skyldighet att röja och gallra
- skydd för yngre skog mot slutavverkning
- skyldighet att avverka viss andel äldre skog

⁹ Appelstrand 2007, s. 17

¹⁰ Enander 2007, s. 290

¹¹ Enander 2007, s. 285-286

¹² Enander 2007, s. 297

¹³ Appelstrand 2007, s. 17

¹⁴ Appelstrand 2007, s. 18

- skyldighet att inneha skogsbruksplan
- bestämmelsen om vilka avverkningsformer som var tillåtna
- till viss del skyldigheten att ransonera avverkningsmogen skog¹⁵

Innan lagändringen år 1993 gällde att "tras- och skräpskog" skulle ersättas med ny skog om tillväxten var mycket lägre än vad som är var möjligt. Denna regel blev hårt kritiserad eftersom "tras- och skräpskogen" har betydelsefulla naturvärden och regeln upphörde att gälla efter 1993.¹⁶ Samtidigt som regleringen av skogsbruket minskade skärptes straffen 1993. En utvärdering från 2002 av lagändringarna från 1993 visade på att återväxten försämrats och röjningarna minskat fram till början på 2000-talet då röjning av ungskog ökade och stora arealer skogsmark avsattes frivilligt för naturvård.¹⁷ 2006 föreslogs en ökning av skogsproduktionen bl.a. genom odling av skog på åkermark och gödsling av skogen. Mark- och vattenvärden prioriterades för att kunna få en högproduktiv mark.¹⁸ Detta skulle genomföras, inte i första hand med regler, utan med rådgivning.

Skogsavverkning

De två huvudsakliga metoderna för avverkning av skog är dels röjning och gallring, som är så kallade skogsvårdande åtgärder, och dels slutavverkning, som enbart syftar till att utvinna virke. För att gynna andra, mer miljövänliga avverkningsmetoder, har ordet slutavverkning tagits bort från lagtexten och ersatts med begreppet föryngringsavverkning. Det saknas emellertid styrmedel eller tvingande åtgärder för att stimulera mer miljövänliga metoder.¹⁹ SVL innehåller regler som begränsar rätten att avverka skog, såsom reglering av hyggesstorlek enligt 30 § i SVL. Det finns också föreskrifter till 10, 11 §§ som skyddar ung skog och gagnar en jämn åldersfördelning. Även fjällnära skog och ädellövskog har högre skydd enligt 18, 27 §§.

Internationellt arbete och certifiering

Sverige är förbundet till flera olika internationella avtal och konventioner samt engagerat i en rad olika lokala, regionala, nordiska och internationella projekt och utvecklingssamarbeten. Åtagandena består utav såväl rättsligt bindande som icke rättsligt bindande verktyg²⁰. (För mer information om de olika avtalen och konventionerna, se bilaga 1). Certifiering är ett redskap vars syfte är att främja ett hållbart skogsbruk och varje typ av certifieringssystem har utvecklat sina egna kriterier. Certifiering bygger på frivillig avsättning och är ett effektivt drivmedel som främjar biologisk mångfald. Det mest välkända certifieringssystemet är *Forest Stewardship Council*, FSC. Andra exempel på certifieringssystem är *Pan European Forest Certification scheme*, PEFC, *The Sustainable Forest Initiative*, SFI och *The Canadian Standards Association's Sustainable Forest Management Standards*, CSA.²¹

Tillämpad lagstiftning

Nationella miljö- och sektorsmål

Nationellt gäller för skogsbruket det övergripande miljömålet "Levande skogar" som

¹⁵ Enander 2007, s. 290

¹⁶ Michanek 2008, s. 467

¹⁷ Enander 2007, s. 294, 298

¹⁸ Enander 2007, s. 298

¹⁹ Michanek 2008, s. 467

²⁰ Appelstrand, s 203

²¹ Nordiska ministerrådet 2002, s. 24-25

regeringen beslutade om 1999 och vars miljöstrategi successivt har utvecklats sedan dess.²² Naturvårdsverket är efter ett beslut i riksdagen 2010 den myndighet som tillsammans med en parlamentarisk beredning är ansvarig för systemet.²³

Det nationella miljömålet ”Levande skogar” lyder:

*”Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet ska nås inom en generation”.*²⁴

Miljömålet är uppdelat i fyra övergripande delmål²⁵:

- Långsiktigt skydd av värdefull skogsmark
- Förstärkt biologisk mångfald
- Skydd för kulturmiljöer
- Åtgärdsprogram för hotade arter

(För en precisering av miljömålet, se Bilaga 2)

Skogsstyrelsen är den myndighet som har ansvar för skogsvården, de gör en tolkning av hur staten anser att skogspolitiken ska bedrivas och sätter därefter upp sektorsmål utifrån den. Sektorsmålen ska konkretisera miljömålet och förtydliga för skogsägaren vad målet innebär. De nuvarande sektorsmålen fastställdes under 2005 och ska under år 2010/2011 utvärderas och omarbetas, detsamma gäller för det övergripande miljömålet där nya etappmål ska aktualiseras under samma period.²⁶

Krav som ställs på den enskilde skogsägaren

Skogspolitiken regleras efter miljö- och sektorsmålen genom paragrafer och föreskrifter, dels i MB och dels i SVL. MB och SVL gäller parallellt men MB ska dock tillämpas i första hand då det är en fråga om skydd av områden enligt kapitel 7 eller 8.²⁷ Måregeln enligt SVL är: *”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 skall hänsyn tas även till andra allmänna intressen”.* Denna regel medför att både det ekonomiska och det biologiska intresset ska beaktas. I propositionen från 1992 angående SVL förordades att i lagstiftningen reglera avvägningen mellan de båda intressena.²⁸ Det ansågs även viktigt att i SVL ha precisa krav, det vill säga minimikrav och tydliga bestämmelser gällande påföljder för skogsägarna, för att underlätta tillämpningen av lagen.²⁹

Skogsstyrelsen ställer generella krav på skogsägarnas naturvårdshänsyn genom hänsynsföreskrifter. Dessa föreskrifter får inte avsevärt försvåra den pågående markanvändningen³⁰ vilket gör att det inte kan krävas av skogsägaren att han ska följa samtliga av de föreskrifter som meddelats. Föreskrifterna som finns måste då sättas i någon form av prioritetsordning vilket kan vara svårt, delvis på grund av en viss otydlighet i vad höga naturvärden innebär.³¹ I föreskrifterna framhålls endast att hänsyn till arter som är

²² Regeringskansliet 2010 (1)

²³ Naturvårdsverket 2010 (1)

²⁴ Naturvårdsverket 2010 (2)

²⁵ Skogsstyrelsen 2010 (1)

²⁶ Skogsstyrelsen 2010 (2)

²⁷ Michanek 2008, s. 472

²⁸ Prop. 1992/93:226 s. 113

²⁹ Prop. 1992/93:226 s. 109

³⁰ SVL 30 §

³¹ Malin Andersson, Skogsstyrelsen, 2010-11-30

rödlistade ska prioriteras.³² Malin Andersson på Skogsstyrelsen upplever att det finns ett generellt intresse för naturvård hos skogsägarna men att det ibland kan vara svårt att kombinera detta med skogsbruket. Mellan en tredjedel och en fjärdedel av markägarna når inte upp till föreskrifternas krav. (Se dokumentet med de aktuella föreskrifterna på Skogsstyrelsens hemsida.)³³

Utifrån de allmänna hänsynsreglerna i MB ska den som bedriver en verksamhet själv ansvara för att tillförskaffa sig den kunskap som krävs samt anta lämpliga försiktighetsåtgärder för att utöva verksamheten på det sätt som bäst skyddar människors hälsa och miljön.³⁴ Den nya skogsvårdsförordningen från 1993 inriktar sig på att öka ansvaret och kunskapen hos skogsägarna för att därmed förenkla reglerna och minska kostnaderna för lagtillsyn. Detta fordrar att skogsägarnas ekologi- och naturvårdskunskaper ökar och att de har god kännedom om den egna marken. Detta ville staten uppnå genom att öka resurserna för inventering av marker samt genom information och rådgivning till skogsägarna.³⁵ Skogsstyrelsen har kunskapsutbildningar och rådgivning som skogsägaren kan ta del av men dessa är frivilliga. Tidigare var utbildningarna gratis men kostar numera pengar. Enligt propositionen är det *”...rimligt att utgå från att ökad kunskap är ett egenintresse och att markägarna själva bekostar delar av rådgivningen och sin utbildning.”*³⁶ Enligt skogsvårdsförordningen ska markägaren anmäla hur hänsyn ska tas till naturvårdens intressen i samband med avverkning.³⁷ Om Skogsstyrelsen inte har reviderat anmälan inom sex veckor får avverkningen genomföras.³⁸ Enligt propositionen från 1992/93 ska det vid uppgiftslämnandet i anmälan inte kunna ställas högre krav på skogsägaren än den har kunskap till.³⁹ 1999 trädde dock MB i kraft och enligt 2 kap 2 § ska den som bedriver en verksamhet ha tillräcklig kunskap för att inte ska skada människor eller miljö.

Reproduktionsplikten, 5 § i SVL innebär att skogsbrukare tvingas anlägga ny skog på skogsmark där *”markens virkesproducerande förmåga efter avverkning inte tas tillvara på ett godtagbart sätt”*, *”om marken ligger outnyttjad”* eller om *”skogens tillstånd är uppenbart otillfredsställande”*.

Hushållningsbestämmelserna fastställer att mark- och vattenområden ska användas för det mest lämpliga ändamålet. Stora orörda eller i ringa mängd påverkade mark- och vattenområden ska skyddas mot åtgärder, liksom områden med stort ekologiskt intresse.⁴⁰ Samtidigt som dessa bestämmelser berör den biologiska mångfalden främjar följande paragraf det ekonomiska intresset för skogsnäringen: *”Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk”*⁴¹

Myndigheternas strategi för att nå miljömålen

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har flera metoder för bevarande av områden som är i akut behov av skydd. De rangordnas i följande ordning:

³² Skogsstyrelsen 2010 (3)

³³ Skogsstyrelsen 2010 (4)

³⁴ MB, 2 kap. 2.3 §§

³⁵ Prop. 1992/93:226 s. 117

³⁶ Prop. 1992/93:226 s. 109

³⁷ Fo. 1993:1096, 15 §

³⁸ Skogsstyrelsen, 2010 (5)

³⁹ Prop. 1992/93:226 s. 72

⁴⁰ MB 3 kap. 2.3 §§

⁴¹ MB 3 kap. 4 §

1. Informera och ge råd till skogsägare så att de inte avverkar skog med höga biologiska värden.
2. Skynda på det formella skyddet (staten går in och skyddar mark) .
3. Besluta om biotopskydd eller, om det behövs, interimistiska förbud.

Strategin förutsätter att tillräckliga ekonomiska resurser avsätts till personal för rådgivning, informering, köp av mark och ersättning för inskränkning av markanvändning.⁴² Länsstyrelsen i Örebro och Linköpings kommun anser att anslagen från staten är för små till skydd för naturområden vilket gör det svårare att uppnå målet.⁴³

Miljömålet ska uppnås så kostnadseffektivt som möjligt. Den mark som staten ska skydda är främst den mest skyddsvärda skogen och skog med hög biologisk mångfald.⁴⁴ För att staten ska köpa ett område eller ersätta markägaren för att man inskränker dennes rätt att bruka marken, måste naturvärdena i området vara höga enligt deras bedömning.⁴⁵ Myndigheterna anser att det är mer kostnadseffektivt att bevara "värdekärnor" än att återskapa skadade sådana.⁴⁶ Problemet med att bevara värdekärnor är att områden fragmenteras, det kan bli små "ekologiska öar" som inte har någon kontakt med andra liknande områden, detta gör områdena ekologiskt sårbara.⁴⁷

Skogsägarna förväntas frivilligt avsätta mark för naturvård vilket i praktiken har fungerat bra. Myndigheterna har däremot svårt att styra vilka områden som skyddas och saknar dessutom detaljerad information från markägaren om skogens ekologi. Målet är att samordna det formella och det frivilliga skyddet så att det totalt sett blir en lämplig sammansättning av skyddade skogstyper.⁴⁸

Sanktioner och straff

Idag finns det ingen direkt straffsanktionering för brott som strider mot de bestämmelser och hänsynsföreskrifter som finns i SVL. För att det ska bli aktuellt med straff måste det först ha funnits ett föreläggande om en restriktion som sedan har överträtts.⁴⁹ Idag är straffet vanligtvis böter men enligt lagen kan det som högst bli fråga om ett fängelsestraff på 6 månader.

Enligt Malin Andersson på Skogsstyrelsen finns det idag inte resurser till att träffa alla markägare i samband med en avverkning och det förläggs därför få förbud för skogsägare.

Förbudsläggande görs oftast i samband med att Skogsstyrelsen får reda på att en skogsägare misskött sitt ansvar. Resurserna läggs idag istället på att försöka träffa så många markägare som möjligt för dialog och rådgivning. Skogsstyrelsen har 2010 fått i uppdrag av regeringen att se över de brister som finns i SVL med hänsyn till naturvården.⁵⁰

Diskussion

SVL främjar framförallt det produktiva intresset i skogsbruket, endast 30 § förordar hänsyn till naturvården. Det finns flera brister i lagen men också en del möjligheter för att främja

⁴² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005, s. 76

⁴³ Regeringskansliet 2010 (2)

⁴⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005, s. 27

⁴⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005, s. 76

⁴⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005, s. 27

⁴⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005, s. 96-97

⁴⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2005, s. 96-97

⁴⁹ SVL, 38 §, 1st. 6p.

⁵⁰ Malin Andersson, Skogsstyrelsen, 2010-11-30

bevarandet av den biologiska mångfalden i skogen.

Brister - en analys av lagen

Ett problem med Skogsstyrelsens föreskrifter enligt 30 § är att de inte är direkt straffsanktionerade. Som tidigare nämnts kan förehavaren endast straffas om Skogsstyrelsen får reda på att ett förehavande strider mot hänsynsföreskrifterna och då meddelar ett föreläggande eller förbud mot detta, och om detta sedan överträtts. Ett annat problem som anges i samma paragraf är att föreskrifterna inte får "avsevärt försvåra den pågående markanvändningen". Detta är ett svårtolkat uttryck då det är svårt att veta vad som menas med att "avsevärt försvåra". Den komplicerade tolkningen av uttrycket gör att Skogsstyrelsen inte kan kräva att markägaren ska följa alla föreskrifterna eftersom dessa strider mot lagen om den pågående markanvändningen. Skyddet för den biologiska mångfalden är en ekonomisk fråga både för skogsägaren och för staten. Resurser saknas, dels för att kunna kontrollera att föreskrifterna följs vilket försvagar deras betydelse, dels för den ersättning som staten måste ge markägaren vid restriktioner som försvårar den pågående markanvändningen.

SVL är även bristfällig på det sätt att det inte krävs något tillstånd enligt 14 § för avverkning av skog, det räcker, som tidigare nämnts, med att åtgärden anmäls till Skogsstyrelsen som sedan har ett antal veckor på sig att agera för att revidera anmälan. Det är svårt för skogsstyrelsen att hinna gå igenom anmälningarna innan skogen avverkats vilket kan leda till att den biologiska mångfalden åsidosätts.

Föreskrifterna till 30 § i SVL ska uppnås med rådgivning och information. Skogsägarna förväntas självmant välja ett miljövänligt skogsbruk där den biologiska mångfalden gynnas och dessutom ta ekonomiskt ansvar för den enskilda rådgivningen som till stor del är avgiftsbelagd. För att uppnå målregeln i SVL är det alltså en förutsättning att skogsägarna har ett så pass stort egenintresse för den biologiska mångfalden att det delvis övervinnet det ekonomiska intresset, vilket inte är realistiskt. Har skogsbrukaren kunskap om vikten av bevarandet av den biologiska mångfalden är det större sannolikhet att ansvar tas.

Reproduktionsplikten är en bestämmelse som kan få negativa konsekvenser eftersom den "otillfredsställande" skogen ofta är äldre skog där den biologiska mångfalden är stor.

Möjligheter - en analys av lagen

En klar fördel med SVL är dess strävan är att nå ett hållbart skogsbruk. Vid lagändringen 1993 jämfördes miljömålet med produktionsmålet vilket var bra för att värna om naturvården.

Reglerna som begränsar rätten att avverka skog och reglerar hyggesstorlek enligt 30 § är viktig ur bevarandesynpunkt eftersom de kan motverka avskogning. Att skyddet är högre för skyddsvärd skog som t.ex. fjällnära skog och ädellövskog är också bra ur bevarandesynpunkt. Tyvärr tillämpas inte alltid begränsningsåtgärderna för avverkning vilket antagligen beror på bristande resurser för tillsyn. Att miljömyndigheter har möjlighet att gå in och avbryta en avverkning som är direkt skadlig för miljön är dock en betydelsefull restriktion. Reproduktionsplikten kan även ses som en fördel i lagen, då den till viss del motverkar avskogning.

Hur skulle lagen samt tillämpningen av lagen kunna förbättras?

Ett förslag till förbättring av lagen vore att ändra den så att det går att tillämpa direkt straffsanktionering för föreskrifter enligt 30 § i SVL. Detta kan innebära att Skogsstyrelsen

t.ex. får utfärda böter efter det att lagen överträtts även om ett förbud inte förelagts. Följden skulle förhoppningsvis bli större försiktighet och hänsyn bland skogsägarna. Lagen bör även förbättras så att naturvårdsåtgärderna kan tillämpas utan hänsyn till den pågående markanvändningen. Föreskrifterna till 30 § i SVL bör förtydligas ytterligare för att skogsägarna lättare ska kunna applicera dessa rent praktiskt. En mer detaljerad reglering av hur enkla arbeten ska utföras skulle troligen underlätta för många skogsbrukare att tillämpa ett hållbart skogsbruk.

Tidigare var skogsägaren enligt lag tvungen att göra skogsbruksplaner där skogsmarkens framtida planer fastställdes. Detta gjorde att skogsägaren fick en mer överskådlig bild över sin mark och dess naturvärden. Denna lag borde återinföras i SVL eftersom den hjälper skogsägaren att planera sin avverkning på ett effektivt och hållbart sätt.

De faktiska kraven på skogsägarna är som sagt relativt få och det finns många sätt att kringgå lagen. Lagen är dessutom paradoxal de den å ena sidan har den en målregel som beskriver hur den biologiska mångfalden ska bevaras, å andra sidan finns det ont om kravregler som gör den möjlig att uppnå. Då en målregel planeras uppifrån, alltså då motivationen finns hos staten men inte nödvändigtvis hos adressaten, saknas den bakomliggande drivkraft som behövs för att uppnå målet. Frihet under ansvar har gett positiva resultat t.ex. i form av frivillig avsättning av hänsynsytor men det är inte alla som prioriterar naturvårdande åtgärder. Införandet av ekonomiska styrmedel såsom subventioner och skattelättnader för dem som utför sin skogsverksamhet på ett hållbart sätt är ett förslag som skulle gynna den biologiska mångfalden. God avkastning är en angelägenhet men det är även viktigt att lagen följs och att produktionsintressena inte bara i lagen utan också i praktiken likställs med miljöintresset. Brott mot paragraferna i SVL är lågprioriterade, detta på grund av att det saknas resurser men eventuellt också intresse för denna typ av brott. Alla har inte kunskapen och förståelsen om vikten av en god biologisk mångfald i naturen. Kunskapskraven som finns i MB borde tillämpas och följas upp.

Det går att avverka skog på ett för miljön hållbart sätt men prioriteringar är ofta komplicerade då många intressen är inblandade. Ett ekonomiskt lönsamt skogsbruk är viktigt för Sverige men den biologiska mångfalden ska också värdesättas. Avvägningen mellan skogsindustrins intressen och miljömässiga intressen är inte alltid självklar. Information, utbildning och opinionsbildning kan hjälpa till att styra skogsägarnas handlanden men det behövs också regler med tydlig målsättning för att begränsa aktiviteter som kan skada miljön. Hårdare regler kan dessutom bidra till att mer genomtänkta metoder och att bättre tekniker utvecklas.

Referenslista

Offentligt tryck

Fo 1993:1096, 15 §
MB, 2 kap. 2,3 §§, 3 kap.2,3,4 §§§
Proposition 2009/10:155, s 183
Proposition 1992/93:226
SVL, 30 §, 38 § 1st.6 p.

Litteratur

Gabriel Michanek, Charlotta Zetterberg, 2009. *Den Svenska Miljörätten 2:a upplagan*, Västerås.
Karl-Göran Enander, 2007. *Skogsbruk på samhällets villkor*, Umeå.
Marie Appelstrand, 2007. *Miljömålet i skogsbruket - styrning och frivillighet*, Lund.
Naturvårdsverket. 2008, Naturreservat & Nationalparker, *Pärlor i den svenska naturen*.
Nordiska ministerrådet, 2002. *Naturvård i skogen, en analys av sektorssamarbetet skog*, Köpenhamn.
Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2005. *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, Stockholm, Jönköping.

Muntlig källa

Malin Andersson, Naturvårdsspecialist, Skogsstyrelsen, 2010-11-30

Internet källor

Regeringskansliets hemsida, 2010, hämtad 2010-12-01

- (1) *Miljömål för svenskt ledarskap för hållbar utveckling*, <http://www.regeringen.se/sb/d/12858/a/142440>
- (2) *Svenska miljömål- för ett effektivare miljöarbete*, Regeringens proposition 2009/10:155, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/24/56/dca35b38.pdf> , s 183

Centrum för biologisk mångfalds hemsida, 2009, Årg 14 NR 1, hämtad 2010-11-27
http://www.cbm.slu.se/publ/biodiverse/09_1.pdf

Naturvårdsverkets hemsida, 2010, hämtad 2010-12-02

- (1) *Ny målstruktur*, <http://www.miljomal.se/Undre-meny/Aktuellt/Ny-malstruktur/>
- (2) *Definition*, <http://www.miljomal.se/12-Levande-skogar/Definition/>
- Skogsstyrelsens hemsida**, 2010, hämtad 2010-11-28
 - (1) *Miljö och skogliga sektorsmål*, <http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Miljo--och-sektorsmal1/Miljomal-och-sektorsmal/>
 - (2) *Översyn och framtagande av nya mål under 2010 och 2011*, <http://www.skogsstyrelsen.se/sv/Myndigheten/Miljo--och-sektorsmal1/Miljomal-och-sektorsmal/Skogliga-sektorsmal/Sektorsmalsprocessen/>
 - (3) *Skogsstyrelsens författningssamling till 30 § skogsvårdslagen*, http://www.skogsstyrelsen.se/Global/myndigheten/f%c3%b6rfattningar/sksfs2010_2.pdf, s 24
 - (4) *Skogsstyrelsens författningssamling*, http://www.skogsstyrelsen.se/Global/myndigheten/f%c3%b6rfattningar/sksfs2010_2.pdf
 - (5) *Anmälan om avverkning m.m.*, <http://www.skogsstyrelsen.se/Global/BLANKETTER/Blanketter/Anmälan%20ansökan%20-%20avverkning/Anmälan%20om%20avverkning.pdf>
 - (6) *Konventioner och avtal*, <http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Internationellt-arbete/Konventioner-och-avtal/>
 - (7) *Projekt och samarbete*, <http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Internationellt-arbete/Projekt-och-samarbete/>
 - (8) *Internationellt arbete*, <http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Internationellt-arbete/Organisationer-processer/Globalt/>
 - (9) *Norden och närområdet*, <http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Internationellt-arbete/Organisationer-processer/Norden-och-naromradet/>
 - (10) *Skogsstyrelsens EU-arbete*, <http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Internationellt-arbete/Skogsstyrelsens-EU-arbete/>
- Sandberg, Bengt-Ove, Røjning, gallring, <http://skogsove.com/page1006.html>, 2010

Bilaga 1

Konventioner och avtal gällande skogsbruk:

UNFCCC - Klimatkonventionen: Klimatkonventionens främsta mål är att minimera halten av växthusgaser och innefattas utav riktlinjer, vars målsättning är ett hållbart skogsbruk.

CBD- Konventionen om biologisk mångfald (Convention on biological diversity): Den här konventionen är central för arbetet med bevarandet av den biologiska mångfalden i skogslandskapet.

UNCCD- Ökenkonventionen: Konventionens syfte är att gynna en sund markanvändning och hantera torka. Sida medverkar i det här arbetet efter order från UD.

ITTA - Internationella avtalet om tropiskt timmer (International Tropical Timber Organisation, ITTO): Detta är ett råvaruavtal vars syfte är att främja en tillväxt och diversifiering av den internationella handeln med tropiskt timmer från hållbart förvaltade och lagligt avverade skogar. Svenska Jordbruksdepartementet deltar med expertis från Skogsstyrelsen vid olika möten som ITTA inrättar.

CITES-konventionen

Den här konventionen arbetar för att inga vilda arter ska bli objekt för onödig exploatering som följd av internationell handel. Arbetet innefattas bland annat av handelsrestriktioner vid import och export. Här ansvarar Miljödepartementet för själva konventionsarbetet, Jordbruksverket för tillstånd och intyg och Naturvårdsverket som rådgivare.

ILO:s konvention om ursprungsbefolkningar

ILO (International Labour Organization) är ett FN-organ beläget i Genève. Denna konventionens mål är att utrota fattigdom och arbeta för social rättvisa. ILO:s konvention nr 169 understryker ursprungsbefolkningens rättigheter vid beslutfattande som berör dem och framhåller markens betydelse för befolkningen och bevarandet av äganderätten som de brukat i flera generationer. Sverige har ännu inte godkänt denna konvention och den hanteras för närvarande av Jordbruksdepartementet.

ELC - Europeiska Landskapskonventionen

I denna konvention uppmanas medborgare att aktivt delta i arbetat om att värna landskapsvärden. ELC vill förbättra underhåll av planering av landskap samt att skyddet ska bli bättre. De arbetar också för ett bättre europeiskt samarbete.⁵¹

Utvecklingssamarbete och internationella projekt:

EU-projekt

EU har flertalet projekt som berör skogsbruket och aktuella projekt är Case Forest, Bio-energy promotion, Eco-region, Hardwoods are good och Wood energy. EU projektet Case Forest syftar bland annat till att öka kunskapen om hållbart skogsbruk.⁵²

⁵¹ Skogsstyrelsen 2010 (6)

⁵² Skogsstyrelsen 2010 (7)

Sidaprojekt

Detta är ett skogsprojekt mellan Sida, Skogsstyrelsen och Föreningen Skogen. Det huvudsakliga målet är att bekämpa fattigdom och främja ett miljömässigt hållbart skogsbruk. Projektet jobbar för att hitta och engagera fler aktörer, t. ex. privata företag. Skogsstyrelsen arbetar med att hjälpa också andra länder än Sverige för ett hållbart skogsbruk. Med stöd från Sida har ett projekt med Ryssland bedrivits mellan sedan år 2004 som går ut på att stödja en reformering av det ryska skogsbruket.

Skogsstyrelsen har även bidragit med kompetens inom skogsbruk till myndigheterna i Estland, Lettland och Litauen. Skogsstyrelsen har också hjälpt andra, framförallt Östeuropeiska länder med skogsbruksfrågor och med att uppnå EUs krav. Detta samarbete har skett via SC(Statistiska centralbyrån). Indiska skogsmyndigheter har fått utbildning av Skogsstyrelsen i Sverige.⁵³

Globala organisationer och processer:

UNFF- United Nations Forum on Forests

UNFF är ett FN-organ under det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC). Organet arbetar för ett hållbart skogsbruk och för det politiska arbetet.

UNFF accepterade 2007 ett kontrakt som inte är rättsligt bindande. Kontraktet baseras på tidigare överenskommelser och består av fyra konkreta mål som ska nås till 2015:

1. minska avskogningen
2. stärka skogens olika nyttigheter och dess bidrag till de globala utvecklingsmålen
3. öka arealen hållbart brukad och skyddad skog
4. stoppa minskningen av biståndsmedel till hållbart skogsbruk.

FAO- Food and Agricultural organization

FAO är en expertorganisation på skog inom FN och har ansvar för implementeringen av skogsrelaterade politiska ställningstagande. Deras styrande organ är FAO:s skogskommitté som sammanträder vartannat år.⁵⁴

Samarbete med organisationer i Europa:

Forest Europé

Forest Europé (Ministerkonferensen för skydd av Europas skogar, MCPFE) är ett frivilligt samarbete bestående av 46 europeiska länder. Konferenser hålls vart 4-6 år där brister och möjligheter relaterade till skogsbruk tas upp, resoneras kring och beslutas om.

UNECE (ECETC)- Timber Committee

ECETC ytterligare ett FN organ som verkar för skogssektorns handelsekonomiska frågor inom Europa och Nordamerika. Varje år sammanträder en stor grupp skogstjänstemän världen över och deras arbete utgörs av ett arbetsprogram i samarbete med FAO och EFC, som inriktar sig på handelsstatistik och policy.

⁵³ Skogsstyrelsen 2010 (7)

⁵⁴ Skogsstyrelsen 2010 (8)

FAO (EFC) European Forestry Commission

EFC är FAOs regionala organisation för Europa. Här hanteras information och analys om tillstånd gällande skog och hanterar regionala bidrag från FAO. För närvarande är Sverige ordförande i EFC, 2010-2011. EFC arbetar utifrån det gemensamma arbetsprogrammet från UNECE/FAO som samordnas i Genève.

Samarbete inom Norden och i närområdet:

Nordiska ministerrådet

Den här samverkan består av Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige, Färöarna, Grönland och Åland. Syftet med det nordiska ministerrådet är att det ska vara attraktivt att bo och arbeta i Norden samt att stärka de nordiska ländernas internationella inflytande. Samarbetet som berör natur och miljö innefattas av ett arbete om skogsbruk.

Barentsrådet

Detta råd bilades år 1993 för att utveckla det regionala samarbetet i Barentsregionen (de nordligaste delarna av Sverige, Norge, Finland och nordvästra Ryssland). Sverige är ordförande även här, 2009-2011.⁵⁵

Skogsstyrelsens EU-arbete

Skogsstyrelsen bistår Jordbruksdepartementet med representationer och kompetenser i anslutning till EU. Därtill deltar Skogsstyrelsen i samarbetsprojekt och med verkställandet Landsbygdsprogrammet för 2007-2013 som består utav åtgärder för utveckling inom skogssektorn.

EU:s skogsbruksstrategi

Ansvar för skogspolitik ligger på varje enskilt land eftersom att EU saknar en gemensam skogspolitik. Arealen skog fördubblades då Sverige, Finland och Österrike blev medlemmar och därmed antogs en särskild skogsbruksstrategi i EU år 1998. Strategin framhäver skogarnas roll för samhället och betydelsen av ett hållbart skogsbruk och syftar till bättre samordning gällande skogsfrågor.

EU:s handlingsplan för skog

Handlingsplanen för 2007-2011 uppstod efter att skogsstrategin utvärderats (år 2005) och strävar efter att vara ett effektivt samordningsverktyg för medlemsländernas skogspolitik. Handlingsplanens fyra mål:

1. långsiktig förbättring av skogsbrukets konkurrenskraft
2. miljöskydd
3. ökad livskvalitet
4. bättre samordning och kommunikation mellan olika sektorer

Målen planerar att uppnås igenom 18 planlagda insatser, däribland, forskning, skydd av skog, utbildning av skogsägare, främja skogsbränsleanvändning med mera.⁵⁶

⁵⁵ Skogsstyrelsen 2010 (9)

⁵⁶ Skogsstyrelsen 2010 (10)

Bilaga 2

18.1 Precisering av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*

Regeringens bedömning: Miljö kvalitetsmålet *Levande skogar* innebär bl.a. att:

- skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras,
- skogsekosystemets naturliga funktioner och processer upprätthålls,
- naturlig föryngring används på för metoden lämpliga marker,
- skogarnas naturliga hydrologi värnas,
- brändernas påverkan på skogarna bibehålls,
- skötselkrävande skogar med höga natur- och kulturmiljövärden vårdas så att värdena bevaras och förstärks,
- skogar med hög grad av olikåldrighet och stor variation i trädslagssammansättning värnas,
- kulturminnen och kulturmiljöer värnas,
- skogens betydelse för upplevelser och friluftsliv tas till vara,
- hotade arter och naturtyper skyddas,
- inhemska växt- och djurarter fortlever under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd,
- hotade arter har möjlighet att sprida sig till nya lokaler inom sina naturliga utbredningsområden så att livskraftiga populationer säkras, och
- främmande arter och genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden inte introduceras.

⁵⁷ Regeringskansliet, 2010 (2)